

THEMIS **THEMIS** **THEM**

***Az ELTE Állam- és
Jogtudományi Doktori Iskola
elektronikus folyóirata***

2020. május

**Themis: Az ELTE ÁLLAM- és Jogtudományi Doktori Iskola
lektorált elektronikus folyóirata**

**A Szerkesztőség a Doktori Iskola hallgatóinak máshol nem
publikált tanulmányait közli.**

Szerkesztőbizottság:

Kukorelli István, Fazekas Marianna, Nagy Marianna

Szerkesztette: Fazekas Marianna

Technikai szerkesztő: Bencze Andrea

Szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem-tér 1-3.

Megjelenik minden évben kétszer.

HU ISSN 2064-0900

Szerkesztői előszó

A 2020 januárjától terjedő koronavírus világjárvány miatt az Állam- és Jogtudományi, Politikatudományi Tudományági Doktori Tanács a 2020. június 12-re meghirdetett doktorandusz konferencia elhalasztásáról döntött. Ezért 2020 nyarán nem jelennek meg a konferenciakötetek sem.

A Themis szerkesztőbizottsága erre tekintettel publikációs lehetőséget biztosított az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola hallgatóin kívül a Politikatudományi Doktori Iskola doktoranduszainak is.

Ezért e rendhagyó szám első részében kapnak helyet a jogtudományi írások, majd a második rész politikatudományi tanulmányokat közöl.

Budapest, 2020. május

Dr. Fazekas Marianna
szerkesztő

Tartalom

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ	3
I. RÉSZ: JOGI TANULMÁNYOK	6
BOROS ANITA: Adatvédelmi megfelelés: privacy by design és a hatásvizsgálat mint az elszámoltathatóság eszközei	7
CZABÁN SAMU: Horgonyhatás és jog – tudunk-e megbízható numerikus ítéleteket hozni az igazságszolgáltatás kontextusában?	29
MÉSZÁROS ÁRPÁD: Trendek Magyarország kétoldalú szociális biztonsági egyezményes szabályrendszerében a természetbeni egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést tekintve	44
ROSTA MÁRTON: Ingatlan-nyilvántartás az új Ptk. kodifikációs folyamatában: bírói felügyelet vagy bírósági hatáskör versus közigazgatási jogkör?	72
STEIXNER ZSÓFIA: Foundation Governance A vagyonkezelő magánalapítvány működésének kontrollja	92
TOMBOR CSABA: A német helyi adók rendszere II. Az ingatlanadó és a kis helyi adók	126
II. RÉSZ: POLITIKATUDOMÁNYI TANULMÁNYOK	157
FARKAS ATTILA: A 2018-as országgyűlési kampány napirendjei	158
MISKÓ DÁVID: „Jól élünk, tehát éljen a kormány!” – Az inkumbens kormány támogatottságának magyarázata a gazdasági szavazás elméletének tükrében	175
POKORNYI ZSANETT: Eszközök és stratégiák az adófizetésben	201
SZÉCSI ÁRPÁD: Antall József kormányalakítása. „Hogyan”-ok és „miért”-ek: egyeztetések, megállapodások és háttérük 1990 tavaszán	225
TÓTH LÁSZLÓ: A pártrendszerek átalakulásának és destabilizálódásának hatása a kormányzati stabilitásra a 2010-es évek Európájában	256

Contents

I Part	6
BOROS, ANITA: Data protection compliance: privacy by design and impact assessment as a tool for accountability	7
CZABÁN, SAMU: Anchoring effect and the law – can we make reliable numerical decisions in the context of justice system?	29
MÉSZÁROS, ÁRPÁD: Trends in accessing to benefits in kind in Hungary’s bilateral social security agreements	44
ROSTA, MÁRTON: Real estate registration under the new Civil Code codification process: judicial model versus administrative power?	72
STEIXNER, ZSÓFIA: Foundation Governance	92
TOMBOR, CSABA: The structure of the local tax system in Germany II.	126
II Part	157
FARKAS, ATTILA: Agendas during the general election campaign in 2018	158
MISKÓ, DÁVID: ‘We live well, so long live the Government!’ – the explanation of the support for incumbent government within the framework of economic voting theory	175
POKORNYI, ZSANETT: Role of tools and strategies in shaping taxing	201
SZÉCSI, ÁRPÁD: The ways and the “why”-s of the installation of the Government of József Antall. Negotiations, agreements and their backgrounds in the Spring of 1990	225
TÓTH, LÁSZLÓ: The impact of the transformation and destabilization of party systems on the government stability in Europe in the 2010s	256

I. RÉSZ
JOGI TANULMÁNYOK

Boros Anita

ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Balogh Zsolt György egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar, Infokommunikációs Tanszék

Adatvédelmi megfelelés: privacy by design és a hatásvizsgálat mint az elszámoltathatóság eszközei

1. Bevezetés

Az új technológiai kihívások egyre tömegesebbé, gyorsabbá teszik az adatkezeléseket, ezzel párhuzamosan pedig az állampolgárok egyre nehezebben tudják ellenőrizni, nyomon követni adataik sorsát. Az európai adatvédelmi rendelet szabályai egyértelműen a kockázat alapú megközelítést hivatottak kikényszeríteni, melynek következtében az adatkezelőknek és adatfeldolgozóknak biztosítaniuk kell a személyes adatok megfelelő védelmét. A rendeletnek való megfelelés komoly kihívásnak minősülhet, hiszen a már meglévő adatkezelési szabályoknak való megfelelés mellett olyan új kötelezettségeket vezet be az adatkezelők és adatfeldolgozók számára, melyek idő- és pénzigényes folyamatok kialakítását követelik. Különösen a nagy mennyiségű személyes adatot kezelő vállalatoknak jelent ez komoly felelősséget, hiszen a megfelelés nem csak jogi kérdés, átfogóan érinti a folyamatmenedzsmentet, a kontrollkörnyezet és az üzleti folyamatokat is.

Az adatvédelmi rendelet egyik központi eleme, az elszámoltathatóság alapelve, ami nem számít újdonságnak e területen. Hiszen az adatkezelés jogszerűségéért eddig is az adatkezelő felelt, de a bizonyítás terhe csak reaktív módon, bírósági eljárás során terhelte. A jelenlegi szabályozás alapján az elszámoltathatóság magában foglalja az adatkezelő legfontosabb feladatát, akinek nem csak felelősséget kell vállalnia a rendeletben

megfogalmazott alapelvek és kötelezettségek betartásáért, de képesnek kell lennie bizonyítani is a megfelelését.

Az elszámoltathatóság elve a hatékony adatvédelem sarokkövévé és az EU adatvédelmi törvény, politika és szervezeti gyakorlat domináns trendjévé vált. Ezen alapelv betartása nélkül nem beszélhetünk adatvédelmi megfelelésről, melynek alapján egy testreszabott adatvédelmi keretrendszer szükséges kidolgozni és folyamatosan működtetni. Az adatvédelmi alapelveket mind az informatika és az üzleti folyamatok, mind a fizikai tervezés és hálózati infrastruktúra szintjén egyaránt figyelembe kell venni.

Nem kérdés tehát, hogy a beépített adatvédelem az alapvető adatvédelem elengedhetetlen alkotóeleme.¹ Ennek lényege, hogy az adatvédelmi elveket és az érintettek jogainak védelméhez szükséges garanciát már az adatkezelési eljárások kidolgozásakor és megtervezésekor figyelembe kell venni, biztosítván ezáltal az adatok maximális védelmét. A *privacy by design* olyan adatvédelmi irányzat, mely szerint az adatvédelmi szempontoknak megfelelő gyakorlat nem merülhet ki a hatályos szabályozásnak való formális megfelelésben. Az adott vállalat vagy szervezet alapvető működési struktúráját ezek maximális figyelembevételével kell kialakítani, az adatvédelmi szempontokat már az egyes működési fázisok megtervezésekor be kell építeni, így biztosítván az adatvédelem teljes körű érvényesülését.² Ennek egyik gyakorlati megvalósítási eszköze az adatvédelmi hatásvizsgálat. Ez adatvédelmi jogi, adatbiztonsági, és információbiztonsági kockázatelemzés, mely fontos a megfelelő technikai és szervezeti intézkedéseket kiválasztása szempontjából. Bár látszólag úgy tűnhet, hogy az előzetes hatásvizsgálat elvégzése a *privacy by design* megvalósításának első lépése, ennek ellenére a GDPR rendelkezései alapján ennek elvégzése csak bizonyos feltételek teljesülése esetén kötelező.

Az elszámoltathatóság alapelveinek való megfelelés olyan adatvédelmi rendszer kialakítása iránti elkötelezettségen alapul, ahol az adatvédelem beépül az összes üzleti folyamatba. Így kijelenthető, hogy az elszámoltathatóság egyik legfontosabb eleme a beépített adatvédelemnek való megfelelés.

A tanulmány e két, az adatvédelmi megfelelés szempontjából lényeges kötelezettség közötti kapcsolatot és kölcsönhatást hivatott feltárni, amelynek

¹ Állásfoglalás a beépített adatvédelemről 2010.

² Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Adatvédelmi értelmező szótár, www.naih.hu/adatvedelmi-szotar.html (letöltve: 2020.02.18.)

tisztázása kiemelkedő fontossággal bír az adatvédelmi vállalati megfelelés során. Összehasonlító, illetve leíró-kritikai elemzéssel vizsgálni fogom mindkét kötelezettség elemeit, majd kitérek a kockázatalapú megközelítés másik fontos eszközére, az adatvédelmi hatásvizsgálatra, ami szintén szoros viszonyban van e két kötelezettséggel.

2. Az elszámoltathatóság elve

A sikeres adatvédelmi megfelelés megszervezése összetett vállalkozás. Az adatkezelőnek folyamatosan lépést kell tartania az értelmezési és a törvényi változásokkal, figyelnie kell mind a külső, mind a belső tényezők lehetséges veszélyeit, biztosítania kell a meglévő vagy a megfelelés során kialakult szervezeti gyakorlatok betartását, reagálnia kell az érdekelt felek kérdéseire, és mindenek felett olyan vezetői készséggel kell rendelkeznie, mely biztosítja a szervezeten belüli kellő hozzáállást. Az adatvédelmi hatóság, az ügyfelek, az alkalmazottak vagy akár üzleti partnerek egyaránt felelősségre vonhatják a szervezetet az adatvédelmi szabályok be nem tartása miatt, így egyre több vállalat kifejezett figyelmet fordít e területre.³

Az elszámoltathatóság fogalma

Míg az etika és a kormányzás terén az elszámoltathatóság fogalma a felelősségvállalásban és a számadási kötelezettségben merül ki, a szervezeti vezetői szerepekben az elszámoltathatóság az intézkedések, a döntések és a politikák iránti felelősség vállalása.⁴ Az adatvédelem világán kívül is létezik néhány példa az elszámoltathatóság elvére. Ezek olyan megfelelési rendszerek, amelyek konkrétan meghatározzák az adatkezelőnek a jogszabályi előírások érvényesülését szolgáló politikáit és eljárásait. Ilyenek például a pénzügyi szolgáltatásokról szóló jogszabályok. Más esetekben csak ajánlott, de nem kötelező rendelkezni megfelelési programmal, mint például a versenyjog terén.⁵

³ A 29. szerinti adatvédelmi munkacsoport 3/2010 vélemény az elszámoltathatóság elvéről, 2.

⁴ Williams 2006.

⁵ A 29. szerinti adatvédelmi munkacsoport 3/2010 vélemény az elszámoltathatóság elvéről, 7.

Az adatvédelmi megfelelés területén az „elszámoltathatóság” (*accountability*) mint fogalom, mely az angolszász világból származik, magában foglalja egyrészt, hogyan érvényesül az adatkezeléssel kapcsolatban az adatkezelő felelőssége, másrészt pedig, hogy ez hogyan bizonyítható. A felelősség és az elszámoltathatóság egyazon érme két oldala. Ez nem jelent mást, minthogy az adatkezelőnek az adatkezelés megtervezésétől az adatkezelés megvalósításán keresztül egészen az adatok törléséig vagy az adatkezelés megszűnéséig ügyelnie kell arra, hogy bármikor bizonyítani tudja, eleget tesz a hatályos rendelkezéseknek. Az elszámoltathatósági elv célja, hogy megerősítse és növelje az adatkezelők felelősségét a személyes adatok kezelése során. Ezért valamennyi, a rendeletben megfogalmazott kötelezettség teljesítését az elszámoltathatóság szemszögéből kell megközelíteni.⁶

Az elv bevezetését az európai adatvédelmi szabályozásba a 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport is szorgalmazta. A 3/2010 számú véleménye alapján *„az általános adatvédelmi elveket konkrét, az adatkezelő szintjén meghatározott politikákra és eljárásokra fordítaná le.”* Ezáltal az adatvédelem sokkal gyakorlatiasabban és hatékonyabban tud működni. Ugyancsak e vélemény hangsúlyozza azt is, hogy az elszámoltathatóságra vonatkozó új rendelkezés *„nem irányul arra, hogy az adatkezelőket újabb elveknek vesse alá, hanem a már létezőknek történő valós, hatékony megfelelést biztosítja.”*

Szabó Endre Győző, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökhelyettesének megfogalmazása szerint: *„Az elszámoltathatóság elvének lényege kettős: egyrészt azt várja el az adatkezelőtől, hogy kialakítsa azokat a belső szabályokat, folyamatokat, mechanizmusokat, amelyek a rendeletből fakadó kötelezettségek teljesítéséhez szükségesek, másrészt a megfelelés bemutatásának képességét várja el.”⁷*

Az elszámoltathatóság elemei

Az elszámoltathatóság elvének való megfelelés átfogó megközelítést igényel, amely egy sor kulcsfontosságú elemet magában foglal.

⁶ Árvai 2018. 5-7.

⁷ Szabó 2016. 4.

A megfelelés részeként az adatkezelőnek folyamatosan figyelemmel kell kísérni a vállalati tevékenységeket, hogy azok érintenek-e személyes adatokat. Ha igen, akkor megfelelő intézkedéseket kell arra rendszeresítenie, hogy az adatvédelmi megfelelést ellenőrizze és naprakészen tartsa, és nem utolsó sorban mindezeket dokumentálnia szükséges. A GDPR⁸ 5. cikk (2) bekezdése értelmében tehát az elszámoltathatóság legfontosabb eleme, hogy az adatkezelő és adatfeldolgozó felelősséget vállaljon az általa végzett adatkezelésért.

A rendelet 24. cikke tovább részletezi az elszámoltathatóság kötelezettségét az adatkezelő feladatainál. Ennek megfelelően az adatkezelő az adatkezelés jellege, hatóköre, körülményei és céljai, valamint a természetes személyek jogaira és szabadságaira jelentett, változó valószínűségű és súlyosságú kockázat figyelembevételével technikai és szervezési intézkedéseket hajt végre annak biztosítása és bizonyítása céljából, hogy a személyes adatok kezelése a rendelettel összhangban történik. Ezeket az intézkedéseket az adatkezelő felülvizsgálja és szükség esetén naprakészszé teszi. Ha az adatkezelési tevékenységgel arányban áll, ennek részeként az adatkezelő belső adatvédelmi szabályokat is alkalmaz.⁹

Ez azt jelenti, hogy az adatkezelő intézkedéseit a szervezete konkrét sajátosságaihoz és a kérdéses adatkezelési műveletekhez kell igazítani. Az elszámoltathatóság elve alapján megkövetelt technikai és szervezeti intézkedéseknek a 24. cikkben meghatározott két tényezőre, nevezetesen az adatfeldolgozás jellegére, valamint a kockázat valószínűségére és súlyosságára tekintettel kell megfelelőnek lenniük. Ilyen kockázatok a GDPR 75. preambulum bekezdése alapján származhatnak:

1. olyan személyes adatok kezeléséből, amelyek fizikai, vagyoni vagy nem vagyoni károkhoz vezethetnek, különösen, ha az adatkezelésből hátrányos megkülönböztetés, személyazonosság-lopás vagy személyazonossággal való visszaélés, pénzügyi veszteség, a jó hírnév sérelme, a szakmai titoktartási kötelezettség által védett személyes adatok bizalmas jellegének sérülése, az álnevesítés engedély nélküli feloldása, vagy bármilyen egyéb jelentős gazdasági vagy szociális hátrány fakadhat;

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: GDPR)

⁹ Árvai 2018. 7.

2. az olyan adatkezelésekből, amelyek következtében az érintettek nem gyakorolhatják jogaikat és szabadságaikat, vagy nem rendelkezhetnek saját személyes adataik felett;
3. olyan személyes adatok kezeléséből, amelyek faji vagy etnikai származásra, vagy politikai véleményre, vallási vagy világnézeti meggyőződésre, vagy szakszervezeti tagságra utalnak, valamint ha a kezelt adatok genetikai adatok, egészségügyi adatok vagy a szexuális életre, a büntetőjogi felelősség megállapítására, illetve bűncselekményekre, vagy ezekhez kapcsolódó biztonsági intézkedésekre vonatkoznak;
4. az olyan adatkezelésekből melyek során személyes jellemzők értékelésére – így különösen munkahelyi teljesítménnyel kapcsolatos jellemzők, gazdasági helyzet, egészségi állapot, személyes preferenciák vagy érdeklődési körök, megbízhatóság vagy viselkedés, tartózkodási hely vagy mozgás elemzésére vagy előrejelzésére – kerül sor személyes profil létrehozása vagy felhasználása céljából;
5. ha kiszolgáltató személyek – különösen, ha gyermekek – személyes adatainak a kezelésére kerül sor; vagy
6. ha az adatkezelés nagy mennyiségű személyes adat alapján zajlik, és nagyszámú érintettre terjed ki.

A kockázat valószínűségét és súlyosságát minden esetben az adatkezelés jellegének, hatókörének, körülményeinek és céljainak függvényében kell meghatározni. A kockázatot felmérése mindig objektív értékelés alapján történik, amelynek során szükséges megállapítani, hogy az adatkezelési műveletek kockázattal, illetve nagy kockázattal járnak-e.¹⁰

A „megfelelő” szó az elszámoltathatóság skálázhatóságára utal, ami lehetővé teszi az adatkezelő számára, hogy – figyelembe véve többek között a szervezet típusát, legyen az nagy vagy kicsi, valamint a személyes adatok típusát, jellegét és összességét – ő maga döntse el, hogy éppen milyen intézkedések alkalmazása szükség.¹¹

A szervezeti intézkedések közé tartozik egyrészt az adatvédelmi megfelelést igazoló dokumentáció fenntartása. A rendelet számos ilyen dokumentáció fenntartásáról tesz említést, ilyen például adatkezelési műveletek nyilvántartása, az adatvédelmi incidensek nyilvántartása vagy az adatvédelmi hatásvizsgálat dokumentálása. Dokumentáció szempontjából

¹⁰ GDPR (76) preambulumbekkezdés

¹¹ Kuner 2020. 562.

szintén fontos az adatkezelési tájékoztatók elkészítése, a belső adatkezelési szabályzatok, az adatfeldolgozói szerződésnek az adatvédelmi kitételei vagy mellékletei, és mint az adattovábbításokkal kapcsolatos adatvédelmi garanciák, a szerződéses kikötések beiktatása is. Ugyancsak a dokumentálási követelményekhez tartozik érdekmérlegelési tesztek eredményeinek rögzítése, a megfelelő belső szabályzatok elkészítése, amelyek a fent említetteken túl szólhatnak a megőrzési szabályokról vagy az informatikai biztonságról. Ugyancsak dokumentálandók az adatkezelőhöz érkezett érintetti megkeresések, az arra adott válaszok, a munkahelyi eszközök használata, a személyzet megfigyelésének szabályozása és az adatkezelő belső adatvédelmi tréningjei.¹²

A dokumentáció elkészítése mellett szervezeti intézkedések végrehajtása is szükséges. Ilyen például: az adatvédelmi projekt vezetése és felügyelete; adatvédelmi tisztviselő kinevezése; kockázatfelmérés (beleértve a hatásvizsgálatot); adatfeldolgozók gondos kiválasztása; átláthatóság biztosítása; képzés és tudatosság növelése a szervezeten belül; ellenőrzés; válaszadás, panaszkezelés és végrehajtás. Ezek olyan intézkedések, amelyeket vagy a törvény, vagy egy adott tanúsítvány, vagy magatartási kódex szabályai írhatnak elő, vagy a szervezet hatékonyabb működése céljából szükségesek. De mindegyik esetben átfogó adatvédelmi vállalatirányítási rendszert képeznek, amely nem csak a legalapvetőbb szinten biztosítja a vonatkozó szabályok betartását, de széles körű további előnyökkel is járhat a szervezet és más érdekelt felek számára is, különösen akkor, ha az elszámoltathatósági intézkedések túllépnek a törvényben előírt minimális kereteken.¹³

Az elszámoltathatóság előnyei

Az első és legfontosabb előny az elszámoltathatóság elismerése az adatvédelmi bírságok kiszabása esetén. Alapvetően a rendelet nem tesz különbséget multinacionális vállalatok, KKV-k, intézmények vagy szervezetek, sőt magánszemélyek között, így az egyéni vállalkozókat is ugyanazok a kötelezettségek terhelik, mint a nagyobb adatkezelőket. Sőt mi több, a felügyeleti hatóságok különböző szankciókat alkalmazhatnak a

¹² Kuner 2020. 563.

¹³ Heyder-Grogan 2018.

jogszabály rendelkezéseinek nem megfelelő betartásával szemben, és bírságot is kiszabhatnak rájuk. Ennek mértéke szintén nem az adatkezelő vagy adatfeldolgozó méreteitől vagy az adatkezelés mértékétől függ. A 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport 2017. október 3-án iránymutatást adott ki a bírság alkalmazásáról¹⁴. Ez a felügyeleti hatóságok számára ad iránymutatást a bírság kiszabásával kapcsolatban. A felügyeleti hatóságnak egyenként kell azonosítania és értékelnie a jogsértéseket, és a leginkább megfelelő korrekciós intézkedést (szankciót) kell alkalmaznia, figyelembe véve – többek között – az adatkezelő vagy az adatfeldolgozó felelősségének mértékét, tekintettel az általa foganatosított technikai és szervezési intézkedésekre.¹⁵ E véleményből kitűnik, hogy az elszámoltathatóság elvének való megfelelés enyhítő körülménynek tekinthető egy esetleges bírság kiszabása esetén.

További előnyt jelenthet multinacionális cégeknél az elszámoltathatóság magas szintjének biztosítása, mely lehetővé teszi továbbá a vállalaton belüli globális harmonizáció előmozdítását és az interoperabilitás és a globális adatáramlás megkönnyítését is.

Nem elhanyagolható következmény az sem, hogy a megfelelő adatvédelmi vállalatirányítási rendszer kialakítása hasznos eszközként szolgál az adatvédelmi szempontból biztonságos adatfeldolgozók kiválasztásakor.

Nem utolsó sorban az elszámoltathatóság végrehajtása nemcsak a vállalatok, hanem az érintett magánszemélyek javát is szolgálja, hiszen biztonságossá és ellenőrizhetővé válik a személyes adataik kezelése, így az adatkezelőkkel és adatfeldolgozókkal szemben megnő a vevői, fogyasztói bizalom, ugyanis ezen intézkedések betartása garantálja, hogy a vállalkozás nem él vissza a személyes adataikkal.¹⁶

Láthatjuk tehát, hogy az elszámoltathatóság elvének való magas szintű megfelelés számos előnnyel járhat bármely vállalkozás számára, de ennek költségei egyáltalán nem elhanyagolható mértékűek. Így nem meglepő, hogy a kis- és középvállalkozások többsége a törvényben meghatározott minimális követelményeknek igyekszik eleget tenni.

A fenti elemzés alapján az elszámoltathatóság elvének tehát három fő eleme van:

¹⁴ A 29. szerinti adatvédelmi munkacsoport iránymutatása az automatizált döntéshozattal és a profilalkotással kapcsolatban a 2016/679 rendelet alkalmazásához

¹⁵ Heyder - Grogan 2018.

¹⁶ Center for Information Policy Leadership 2018.

1. megfelelő dokumentáció elkészítése, annak folyamatos felülvizsgálata (a szabályzatok elszámoltathatósága);
2. adatvédelmi irányítási keretrendszer kialakítása (az eljárások elszámoltathatósága); és
3. e kettő gyakorlatba ültetésének bizonyítása (a gyakorlati elszámoltathatóság).

A beépített adatvédelem az adatvédelmi irányítási rendszerek fejlesztésében válik kritikusan fontossá. A rendelet szellemiségét tekintve kiemelkedően fontos, hogy a megfelelési folyamat nem merül ki formális dokumentum alapú megfelelésben. A technikai és szervezeti intézkedések meghozatala önmagában nem juttatja érvényre az elszámoltathatóság elvét. A reputációs veszteség és a megfelelési kockázatok minimalizálása érdekében a vállalatnak már a folyamatok megtervezése előtt figyelembe kell vennie az adatvédelmi elveket.

3. A privacy by design elve

A *privacy by design* fogalmát elsőként Ann Cavoukian, a kanadai Ontario állam adatvédelmi biztosa határozta meg a 90-es években. Eszerint az adatvédelmi szabályozás elveit be kell építeni az adatkezelési technológiákba mind a tervezés, mind a működtetés során. Ez az elv kezdetlegesen az infokommunikációs technológia kapcsán jelent meg, majd kiterjedt az üzleti folyamatokra is.¹⁷ Az általa megfogalmazott filozófiára jellemző hét alapelv¹⁸ fontos kiindulópont e fogalom megértéséhez és gyakorlatba ültetéséhez. Ezek a következők:

1. Reakció helyett proaktivitás, utólagos orvoslás helyett megelőzés. A káros hatások orvoslása helyett a jogsértés bekövetkezését kell megakadályozni.
2. Alapértelmezett adatvédelem, mely a maximális védelmet az egyén számára különös lépés megtétele nélkül, automatikusan garantálja.
3. A harmadik alapelvhez szorosan kötődik a másodikhoz, miszerint az alapértelmezett adatvédelmet már a tervezési folyamat során

¹⁷ Balogh 2014. 39.

¹⁸ Cavoukian 2013.

figyelembe kell venni, és részévé kell tenni bármilyen eszköz/szolgáltatás fejlesztési folyamatának.

4. Teljes működőképesség, vagyis olyan megoldások kivitelezése, amelyek integrálják az összes érintett jogos érdeket és célt, majd ez pozitív végeredményt vált ki.

5. Teljes életciklusra kiterjedő védelem, mely szerint a hatékony biztonsági előírások az adatkezelés teljes ciklusát átfogják a kezdettől a végig.

6. Láthatóság és átláthatóság, mely biztosítja, hogy az adatkezelések az érintettek számára is követhetőek legyenek.

7. Felhasználó magánszférájának tisztelete, mely megköveteli, az érintett érdekeinek szem előtt tartását, egyértelmű tájékoztatás és felhasználóbarát megoldások használata révén.

Privacy by design az 95/46/EK irányelvben

Európában a beépített adatvédelem – a szabályozás szintjén – elsőként a 95/46/EK irányelvben jelenik meg. Noha konkrétan maga a fogalom nem található meg a szabályozás szövegében, a (46) preambulum bekezdése rámutat, hogy *"az érintettek jogainak és szabadságainak védelme [...] megkívánja, hogy megfelelő műszaki és szervezeti intézkedéseket hozzanak mind az adatfeldolgozó rendszer megtervezésekor, mind az adatfeldolgozás időpontjában."*¹⁹ Emellett az irányelv 17. cikke szintén hangsúlyozza a megfelelő technikai intézkedéseket szükségességét: *„a tagállamoknak rendelkezniük kell arról, hogy az adatkezelő végrehajtsa a megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket a személyes adatok véletlen vagy jogellenes megsemmisülése, véletlen elvesztése, megváltoztatása, jogosulatlan nyilvánosságra hozatala vagy hozzáférése elleni védelme érdekében [...]”*²⁰

Ezt figyelembe véve, az új adatvédelmi rendeletben már konkrétan megfogalmazott 25. cikk szerinti elvek (beépített és alapértelmezett adatvédelem) nem járnak új kötelezettségek bevezetésével, sokkal inkább

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, HL 281/31, 1995.11.23 (a továbbiakban: 95/46/EK irányelv)

²⁰ 95/46/EK irányelv

annak értelmezésére szolgálnak, meghatározván, milyen módon kell az egyébként már létező kötelezettségeket végrehajtani.²¹

Privacy by design az általános adatvédelmi rendeletben

25. cikk szerint megfogalmazott *privacy by design* elv alapján: *„Az adatkezelő [...] mind az adatkezelés módjának meghatározásakor, mind pedig az adatkezelés során olyan megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket – például álnevesítést – hajt végre, amelyek célja egyrészt az adatvédelmi elvek, [...] másrészt az e rendeletben foglalt követelmények teljesítéséhez és az érintettek jogainak védelméhez szükséges garanciák beépítése az adatkezelés folyamatába.”*

Fontos kiemelni először is, hogy e megfogalmazás szerint a beépített adatvédelem pozitív kötelezettség, mely az adatkezelő aktív cselekvését követeli technikai és szervezési intézkedések végrehajtása révén. Másodsorban megfigyelhető a kockázatalapú megközelítés, mely intézkedések végrehajtása során az adatkezelőnek mindenképp figyelembe kell vennie a következő tényezőket:

- a tudomány és technológia állását (state of the art);
- a megvalósítás költségeit;
- az adatkezelés jellegét, hatókörét, körülményeit és céljait; illetve
- a természetes személyek jogaira és szabadságaira jelentett kockázatokat.²²

A (78) preambulumbekzdés konkrét javaslatokat tartalmaz, ami e szervezeti intézkedéseket érinti: *„az említett intézkedések magukban foglalhatják a személyes adatok kezelésének minimálisra csökkentését, a személyes adatok mihamarabbi álnevesítését, a személyes adatok funkcióinak és kezelésének átláthatóságát, valamint azt, hogy az érintett nyomon követhesse az adatkezelést, az adatkezelő pedig biztonsági elemeket hozhasson létre és továbbfejleszthesse azokat.”*

Fontos megjegyezni, hogy a jogalkotó választási lehetőséget biztosít az adatkezelő számára, hiszen mind a 25. cikkben megjelent álnevesítés, mind a preambulumbekzdésben található idézett felsorolás ajánló jelleggel bír,

²¹ Szabó 2016. 4.

²² GDPR 25. cikk

meghagyva a lehetőséget bármi olyan technikai és szervezeti intézkedés használatára, mely a beépített adatvédelem céljai elérésére megfelelhet.²³

A rendeletben fellelhető néhány ilyen intézkedés mellett gyakorlati szempontból az Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynöksége (ENISA) ajánlása is segítséget nyújthat, felsorolva néhány adatvédelmi tervezési stratégiát. Az első négy stratégia magára az adatkezelésre, adattárolásra vonatkozik, majd a következő négy általános alapelveket fogalmaz meg:

1. Adatminimalizáció

Az adatminimalizáció szorosan összefügg az adattakarékosság elvével, mely szerint a kezelt adatok csak a célhoz szükséges megfelelő, releváns és korlátozott mértékben gyűjthetők. Esetenként egyéni vizsgálatra van szükség, és ennek alapján állapítható meg, mely adatok szükségesek feltétlenül a cél teljesítése érdekében.

2. Titkosítás

A titkosítás az egyik legmegbízhatóbb adatvédelmi módszer, különösen bizalmas vagy kényes adatok esetén, melyet a GDPR 32. cikk (1) bekezdésének a) pontja is megemlít. Ez a stratégia magába foglalja mind az információ átvitelekor történő titkosítási eljárásokat (kódolt üzenetek, titkos nyelvezet használata stb.), mind az anonimizálás és álnevesítés eszközeinek használatát. Fontos szempont és elvárás az anonimizáció során, hogy a kapcsolat ne legyen többé helyreállítható. Ez elsőre talán egyszerűnek tűnik, viszont a fejlődő technológiának köszönhetően nem könnyű feladat az adat és a természetes személy közötti kapcsolat végérvényesen megszüntetése.

3. Szétválasztás

A harmadik tervezési stratégia a szétválasztás, melynek lényege, hogy a gyűjtött személyes adatokat különálló részekre kell tagolni és ezeket, amikor csak lehetséges, külön adatbázisokban kell tárolni. Ezáltal kiküszöbölhető a profilalkotás lehetősége.²⁴

4. Összesített, aggregált adatok használata

Az aggregáció esetén olyan egymástól különálló adatelemek vagy részek csoportosítása vagy összekapcsolása történik, amelyek önmagukban nem képesek az egyén azonosítására, viszont a kívánt cél eléréséhez (többnyire statisztikai elemzések végrehajtásához) elegendő információt nyújtanak. A

²³ Zafir 2018. 174.

²⁴ European Union Agency for Network and Information Security (ENISA) 2014. 18-22.

rendelet szerint " a statisztikai célú adatkezelés eredménye nem személyes adat, hanem összesített [aggregált] adat, ha ezt az eredményt vagy a személyes adatokat nem használják fel konkrét természetes személyekre vonatkozó intézkedések vagy döntések alátámasztására. "²⁵

5. Tájékoztatás

Bármely adatkezelési művelet során fontos figyelembe venni a transzparencia elvét és biztosítani az érintettek megfelelő tájékoztatását. A 12. cikk szerinti tájékoztatás követelményei a következők: tömör, átlátható, érthető és könnyen hozzáférhető forma tiszteletben tartása. Figyelni kell, hogy a közölni kívánt információ eredményesen célba érjen. Éppen ezért a tájékoztatónak minden más általános szerződési feltételtől vagy bármilyen más információtól különállónak kell lennie.²⁶

6. Átláthatóság

Biztosítani kell továbbá, hogy az érintettek rendelkezhessenek az adataik felett, mely stratégia nagymértékben összefügg az átláthatóság elvével és a tájékoztatási kötelezettséggel. Az adatok feletti rendelkezés biztosítása a rendeletben feltüntetett érintetti jogok²⁷ tiszteletben tartásán is túlmutat, hiszen az azt is jelenti, hogy a felhasználók eldönthetik, hogy egy bizonyos rendszert használnak-e, ha igen a rájuk vonatkozó személyes adataikat hogyan gyűjtik, használják fel, azokba hogyan tekintenek bele vagy milyen egyéb módon kezelik, azt milyen adatokat és milyen céllal gyűjtik.²⁸

7-8. Végrehajtás és elszámoltathatóság

Végezetül a 7. és 8. stratégia szorosan kapcsolódik egymáshoz és a beépített adatvédelem alapját képezi. Ezek a végrehajtás és az elszámoltathatóság, melyek megkövetelik olyan technikai és szervezeti politikák implementálását amelyek egyaránt tiszteletben tartják a rendelet alapelveit és az érintettek adatkezeléssel kapcsolatos jogait.

Ahhoz, hogy a vállalatok/szervezetek eleget tudjanak tenni mind a *privacy by design*, mind az elszámoltathatóság elvének, meg kell találniuk az adott helyzetben legmegfelelőbb technikai vagy szervezeti intézkedést. Ez gyakorta komoly fejtörést okoz, hiszen számtalan különféle szituáció állhat elő az adatkezelés jellegétől vagy a vállalat/szervezet fő tevékenységétől függően.

²⁵ GDPR (162) preambulumbekendés

²⁶ GDPR 12. cikk

²⁷ GDPR 15-22. cikk

²⁸ GDPR (39) preambulumbekendés

Fontos kiemelni, hogy a rendelet nem határozza meg pontosan a bizonyítás eszközeit. Legtöbb esetben ennek kiválasztást az adatkezelőre bízta. Ugyanakkor mintegy ajánlásként a rendeletben több helyen is megjelenik a jóváhagyott magatartási kódexekhez vagy jóváhagyott tanúsítási mechanizmushoz való csatlakozás a bizonyítás eszközeként. Ilyen például a 24 cikk (3) bekezdése, mely szerint a 40. cikk szerinti jóváhagyott magatartási kódexekhez, vagy a 42. cikk szerinti jóváhagyott tanúsítási mechanizmushoz való csatlakozás felhasználható annak bizonyítási részeként, hogy az adatkezelő teljesíti kötelezettségeit. A 32. cikk (3) bekezdése alapján a tanúsítási mechanizmusokhoz való csatlakozás révén az adatbiztonsági kötelezettségek betartását is bizonyítani lehet. A 25 cikk (3) bekezdése alapján a 42. cikk szerinti, jóváhagyott tanúsítási mechanizmus szintén felhasználható annak bizonyítása részeként, hogy az adatkezelő a beépített és alapértelmezett adatvédelem követelményeinek eleget tesz.

A (77) preambulumbekkezdés megemlíti ugyanakkor, hogy *„a megfelelő intézkedéseknek az adatkezelő vagy adatfeldolgozó általi végrehajtásához, valamint a megfelelés általuk való bizonyításához, továbbá a kockázat mérséklésével kapcsolatos bevált gyakorlatoknak az azonosításához útmutatással szolgálhatnak különösen a jóváhagyott magatartási kódexek, a jóváhagyott tanúsítási eljárások, a Testület iránymutatásai vagy az adatvédelmi tisztviselő által nyújtott iránymutatások.”*

A gyakorlatban a megfelelés bizonyítására szolgáló eszköz mindig az adatkezelés jellegétől fog függeni.

Az előzetes hatásvizsgálat elvégzése az adatkezeléssel kapcsolatos döntések meghozatalát segítő fontos lépés. A 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport véleménye szerint a beépített adatvédelem elve összhangban van az adatvédelmi hatásvizsgálattal, hiszen a hatásvizsgálatot minden esetben „az adatkezelést megelőzően” kell elvégezni. Nem elhanyagolható tény viszont, hogy az előzetes hatásvizsgálat elvégzése csak bizonyos esetekre terjed ki, amely kijelentés nem vonatkozik a beépített adatvédelem elvének való megfelelésre.

4. Az adatvédelmi hatásvizsgálat

Az adatvédelmi hatásvizsgálat kockázatalapú megközelítés, melynek célja a magánszférát veszélyeztető eljárások azonosítása és teljes vagy részleges kiküszöbölése,²⁹ és amely az adatvédelmi megfelelés bizonyítására is szolgálhat.

A 35. cikk szerinti adatvédelmi hatásvizsgálat célja az adatkezelés kockázatainak feltárása, a szükségesség és arányosság vizsgálata, valamint az esetleges kockázatok és korlátozások felismerése, orvoslása vagy kezelése.³⁰ Ennek elvégzése nagymértékben segítheti az adatkezelőket abban, hogy átfogóan kezeljék az adatvédelmi kockázatokat.³¹

A hatásvizsgálat szükségessége

Amennyiben az adatkezelés magas kockázattal jár a természetes személyek jogaira és szabadságaira nézve (pl. profilalkotáson alapuló döntéshozatal, különleges adatok nagyszámú kezelése), akkor az adatkezelő az adatkezelést megelőzően hatásvizsgálatot köteles végeznie arra vonatkozóan, hogyan érintik a tervezett adatkezelési műveletek a személyes adatok védelmét. A hatásvizsgálat célja tehát nem más, mint az adatkezelés kockázatainak feltárása, a szükségesség és arányosság vizsgálata, illetve a kockázatok felismerése és esetleges kezelése.³² A rendelet szerint magas kockázatúnak kell tekinteni az automatizált adatkezeléseket (ideértve a profilalkotást is), a személyes adatok különleges kategóriáinak vagy büntetőjogi felelősség megállapítására vonatkozó személyes adatoknak a tömeges kezelését, valamint a nyilvános helyek nagymértékű, módszeres megfigyelését is.³³

A szabályozás szövegében fellelhető „különösen”³⁴ szó jelzi azonban, hogy a felsorolás nem kimerítő jellegű. Előfordulhatnak olyan „magas kockázatú” adatkezelési műveletek, amelyek ugyan nem szerepelnek a felsorolásban, mégis hasonlóan szükségessé teszik a szóban forgó hatásvizsgálat

²⁹ Bygrave 2017. 106.

³⁰ Jóri 2018. 349.

³¹ A 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport 5/2010. számú véleménye a rádiófrekvenciás azonosítás (RFID) alkalmazásaira vonatkozó magánélet- és adatvédelmi hatásvizsgálati keretre irányuló ágazati javaslatról.

³² Jóri 2018. 350.

³³ GDPR 35. cikk

³⁴ GDPR 35. cikk (3) bekezdés

elvégzését. Mivel a meghatározás nem konkrét, így az adatkezelő felelőssége marad megvizsgálni a feltételek fennállását, és eldönteni a hatásvizsgálat szükségességét.

Valószínűsíthetően magas kockázat

A hatásvizsgálat szükségességének egyik feltétele a valószínűsíthetően magas kockázat megléte az érintett jogaira és szabadságaira nézve. A 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport véleménye alapján a kockázat *„olyan eshetőség, amely a súlyosság és valószínűség szempontjából jellemez valamilyen eseményt és annak következményeit. A kockázatkezelés viszont a szervezet kockázati vonatkozású irányítására és ellenőrzésére szolgáló összehangolt tevékenységek összességéként határozható meg.”* Önmagában a kockázat megléte nem elegendő, ennek valószínűsíthetően magasnak kell lennie, melynek felismerése szintén az adatkezelőt terheli. Ez különösen jellemző lehet az új adatkezelési technológiák bevezetésének alkalmazásakor, hiszen ezekben az esetekben nem ismert, hogy ezek milyen hatással lehetnek az érintettek jogaira és szabadságaira. Amennyiben az adatkezelő nem képes eldönteni a valószínűsíthetően magas kockázat jelenlétét, a munkacsoport ajánlása alapján érdemes elvégezni a hatásvizsgálatot, ami mindenképpen segítséget nyújt a megfelelésben.³⁵

A hatásvizsgálat tartalmi követelményei

Míg a hatásvizsgálat szükségessége esetről esetre változik, ennek tartalmát a rendelet pontosan meghatározza. Eszerint a hatásvizsgálatnak ki kell terjednie legalább:

- a tervezett adatkezelési műveletek módszeres leírására és az adatkezelés céljainak ismertetésére;
- az adatkezelés céljaira figyelemmel az adatkezelési műveletek szükségességi és arányossági vizsgálatára;
- az érintett jogait és szabadságait érintő kockázatok vizsgálatára; és

³⁵ Jóri 2018. 353.

- a kockázatok kezelését célzó intézkedések bemutatására, az érintettek és más személyek jogait és jogos érdekeit figyelembe vevő garanciákra, biztonsági intézkedésekre és mechanizmusokra.

Amennyiben az adatkezelő nem tud megfelelő intézkedéseket hozni a kockázatok elfogadható szintre való csökkentésére, akkor kötelező konzultálni a hatáskörrel rendelkező felügyeleti hatósággal.³⁶

A *privacy by design* elvéhez hasonlóan itt is megjelenik az azonosított kockázatok orvoslására szükséges biztonsági intézkedések és mechanizmusok bevezetése.

A privacy by design és a hatásvizsgálat közötti kapcsolat

A két fogalom közötti kapcsolat vizsgálatát, a *privacy by design* proaktív tulajdonságánál érdemes kezdeni, miszerint az adatvédelmi kérdésekre már az adatkezelési folyamatok tervezési fázisában figyelni kell, megelőzve ezáltal a probléma keletkezését. A stratégiai gondolkodás kiemelten fontos szerepet tölt be, amennyiben olyan adatkezelési folyamatok kidolgozására törekszünk, amelyek tiszteletben tartják az adatvédelmi alapelveket. A vállalati szférában gyakori jelenség, hogy az adatvédelmi kérdésekkel kapcsolatban mindig adott probléma kezelésére a cél. Ennek megoldása azonban nem jelenti az alapelveknek való teljes körű megfelelést, hiszen a *privacy by design* elv e magatartás pontos ellentétét követeli.

A megelőzés gondolata olyannyira fontos, hogy a 46. preambulumbekzdés a szolgáltatások és alkalmazások előállítóját is be kívánja vonni az elv betartásába. Eszerint: *„az olyan alkalmazások, szolgáltatások és termékek kifejlesztésekor, tervezésekor, kiválasztásakor és felhasználásakor, amelyek személyes adatok kezelésén alapulnak vagy rendeltetésük teljesítéséhez személyes adatokat kezelnek, a termékek, szolgáltatások és alkalmazások előállítóit arra kell ösztönözni, hogy e termékek, szolgáltatások és alkalmazások kifejlesztésekor és tervezésekor szem előtt tartsák a személyes adatok védelméhez való jogot, és a tudomány és technológia állását kellően figyelembe véve gondoskodjanak*

³⁶ Iránymutatás az adatvédelmi hatásvizsgálat elvégzéséhez és annak megállapításához, hogy az adatkezelés az (EU) 2016/679 rendelet alkalmazásában „valószínűsíthetően magas kockázattal jár”-e (továbbiakban: WP29 iránymutatás hatásvizsgálatról)

arról, hogy az adatkezelők és az adatfeldolgozók adatvédelmi kötelezettségeiknek eleget tegyenek.”

Ez nem jelent mást, minthogy a beépített adatvédelem elvének betartása nem a már meglévő kockázatok elemzését vagy kiküszöbölését hivatott kezelni, sokkal inkább az adatvédelmi alapelvek vállalati kultúrába való bevezetését jelenti. Ezáltal bármely termék szolgáltatás vagy folyamat fejlesztésekor vagy bevezetésekor az érintettek jogainak és szabadságainak tiszteletben tartása elsődleges szemponttá válik.³⁷ Ezzel ellentétben az adatvédelmi hatásvizsgálat legtöbb esetben reaktív, mintsem proaktív jellegű. Elsősorban azért, mert a hatásvizsgálat szükségességének megállapításakor már egy megtervezett adatkezelési folyamatot vizsgálunk meg, hiszen – ahogy azt fentebb említettük – ez kifejezetten meghatározott esetekben szükséges.³⁸ Másodsorban a hatásvizsgálat célja végső soron a megfelelés, nem pedig az alapvető adatvédelmi garanciáknak a technológiai tervezésbe történő beépítése.

Mindezek ellenére az adatvédelmi hatásvizsgálat elvégzése és felülvizsgálata nemcsak a folyamatos fejlődés szempontjából hasznos, de az idővel változó környezetben az adatvédelem szintjének fenntartásához is elengedhetetlen. Akkor is szükségessé válhat, ha az adatkezelési tevékenység szervezeti vagy társadalmi körülményei megváltoznak, például bizonyos automatizált döntések hatása felerősödik, vagy érintettek új kategóriái válnak kiszolgáltatottá a hátrányos megkülönböztetéssel szemben. Mindegyik említett példa olyan tényező lehet, amely az adott adatkezelési tevékenységből eredő kockázatok megváltozásához vezet.³⁹

A megfelelő technikai és szervezeti intézkedések nemcsak a beépített adatvédelem meghatározásában (*„mind az adatkezelés módjának meghatározásakor, mind pedig az adatkezelés során olyan megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket”*⁴⁰), hanem az adatvédelmi hatásvizsgálat tartalmi követelményeiről szóló rendelkezésekben is fellelhető: *„hatásvizsgálat kiterjed legalább [...] a kockázatok kezelését célzó intézkedések bemutatására, ideértve a személyes adatok védelmét és az e rendelettel való összhang igazolását szolgáló, az érintettek és más*

³⁷ Fazlioglu 2018.

³⁸ International Association of Privacy Professionals ‘CHECK OR MATE? Strategic Privacy by Design’ dataprotection.industries/wp-content/uploads/2017/10/strategic-privacy-by-design.pdf (letöltve: 2020.02.15.)

³⁹ A 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport iránymutatás az adatvédelmi hatásvizsgálat elvégzéséhez és annak megállapításához, hogy az adatkezelés az (EU) 2016/679 rendelet alkalmazásában „valószínűsíthetően magas kockázattal jár”-e, 16.

⁴⁰ GDPR 25. cikk

*személyek jogait és jogos érdekeit figyelembe vevő garanciákat, biztonsági intézkedéseket és mechanizmusokat.*⁴¹

Bár mindkét esetben az említett technikai intézkedések és mechanizmusok fogalma ugyanazokat a kivitelezési módokat takarja (álnevesítés, szétválasztás, összesített adatok, tájékoztatás stb.), tovább elemezve fontos különbséget észlelhetünk. A rendelet 36. cikke szerint ugyanis, amennyiben a hatásvizsgálat megállapítja, hogy az adatkezelés a kockázat mérsékelése céljából teendő adatkezelői intézkedések hiányában valószínűleg magas kockázattal jár, az adatkezelő köteles konzultálni a felügyeleti hatósággal, mely köteles írásban tanácsot adni. Ennek alapján akár az adatkezelő által választott technikai intézkedések megváltoztatására vagy a szóban forgó adatkezelés teljes kiküszöbölésére is sor kerülhet. A beépített adatvédelem alkalmazása során választott és használt intézkedéseknek ilyen formai követelményeknek nem kell eleget tenniük. Ebből is pontosan látszik, hogy a hatásvizsgálat elvégzése nem tekinthető a beépített adatvédelemnek való megfelelés lépésének, két különböző helyzet és kötelezettségnek való megfelelésről lévén szó.

5. Következtetések

A fenti elemzés alapján kijelenthető, hogy az elszámoltathatóság elvének való megfelelés részeként az adatvédelmi szabályozás elveit be kell építeni az adatkezelési technológiákba, mind a tervezés, mind a működtetés során. A technológiát úgy kell megtervezni és megvalósítani, hogy egész életciklusát a demokratikus társadalmainkat meghatározó alapvető jogokkal és értékekkel kompatibilis módon lehessen működtetni. Ugyanakkor a hatásvizsgálat elvégzése – mint ahogy a beépített adatvédelem vállalati kultúrába való bevezetése sem – nem tekinthető standard, minden vállalat szempontjából ugyanolyan formában teljesíthető kötelezettségnek. Az adatkezelőknek esetről esetre kell dönteniük a megfelelő szervezeti és technikai intézkedések alkalmazásáról, mely függhet a vállalat/szervezet méretétől, célcsoportjától vagy akár főtevékenységétől. A beépített adatvédelem stratégia, a hosszú távú tervezés alapköve, mely megköveteli az adatvédelmi alapelvek és az érintettek jogainak és szabadságainak tiszteletben tartását már az első lépéstől kezdve, bármilyen üzleti

⁴¹ GDPR 35. cikk. (7) bekezdés

folyamatról legyen szó. Mindez lehetetlen az adatvédelmi tudatosság fejlesztése nélkül, melyet a munkavállalóknak és a vezetőknek is szükséges elsajátítani. Figyelemmel tehát a beépített adatvédelem elveire, a megfelelő adatvédelmi irányítási keretrendszer bevezetése az adatvédelmi elszámoltathatóság követelményét operacionalizálja. Egy keretrendszer ugyanis igazolhatóvá teszi az adatvédelmi kontrollok bevezetését és azok alkalmazását, a kockázatcsökkentő intézkedések dokumentáltságát és ezek belső vagy külső ellenőrzését.

Felhasznált irodalom

A 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport iránymutatás az adatvédelmi hatásvizsgálat elvégzéséhez és annak megállapításához, hogy az adatkezelés az (EU) 2016/679 rendelet alkalmazásában „valószínűsíthetően magas kockázattal jár”-e WP 248 rev.01. 2017.04.04.

A 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport 5/2010. számú véleménye a rádiófrekvenciás azonosítás (RFID) alkalmazásaira vonatkozó magánélet- és adatvédelmi hatásvizsgálati keretre irányuló ágazati javaslatról, WP 175

A 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport iránymutatása az automatizált döntéshozatallal és a profilalkotással kapcsolatban a 2016/679 rendelet alkalmazásához, WP251 rev.01, 2018.02.06

A 29. szerinti adatvédelmi munkacsoport 3/2010 vélemény az elszámoltathatóság elvéről, WP 173, 2010.07.13.

Állásfoglalás a beépített adatvédelemről, elfogadta az adatvédelmi biztosok 32. nemzetközi konferenciája, Jeruzsálem, 2010.10.27.–29, <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/32-Conference-Israel-resolution-on-Privacy-by-Design.pdf> (letöltve: 2020.02.25.)

Ann CAVOUKIAN: *Privacy and Security by Design: An Enterprise Architecture Approach*. Oracle, Ontario, Canada 2013.

ÁRVAI Viktor György [et al.]: *Az elszámoltathatóság alapelve és az adatkezelő kötelezettségei*. NKE, Budapest 2018.

BALOGH Zsolt [et al.]: *Technológia a jog szolgálatában? – Kísérletek az adatvédelem területén adatvédelem és technológia – privát szférát erősítő*

technológiák – beépített adatvédelem elve – Privacy by Design’. *Pro Futuro* 2014/1.

Center for Information Policy Leadership, The Central Role of Organisational Accountability in Data Protection Discussion Paper 2 (of 2), Incentivising Accountability: How Data Protection Authorities and Law Makers Can Encourage Accountability, www.informationpolicycentre.com/uploads/5/7/1/0/57104281/cipl_accountability_paper_2_-_incentivising_accountability_-_how_data_protection_authorities_and_law_makers_can_encourage_accountability.pdf (letöltve: 2020.01.26.)

Christopher KUNER [et al.]: *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A commentary*. Oxford University Press, United Kingdom 2020

Christopher WILLIAMS: *Leadership accountability in a globalizing world*. Palgrave Macmillan, London 2006.

European Union Agency for Network and Information Security (ENISA), Privacy and Data Protection by Design– from policy to engineering, 2014, 18-22. forrás: www.enisa.europa.eu/publications/privacy-and-data-protection-by-design/at_download/fullReport , (letöltve: 2020.01.05.)

Gabriella ZANFIR-FORTUNA [et al.]: Data Protection by Design and by Default: Framing Guiding Principles into Legal Obligations in the GDPR. *European Data Protection Law Review*, EDPL 2018.

International Association of Privacy Professionals: CHECK OR MATE? Strategic Privacy by Design. 2018 dataprotection.industries/wp-content/uploads/2017/10/strategic-privacy-by-design.pdf (letöltve: 2020.02.15.)

Iránymutatás az adatvédelmi hatásvizsgálat elvégzéséhez és annak megállapításához, hogy az adatkezelés az (EU) 2016/679 rendelet alkalmazásában „valószínűsíthetően magas kockázattal jár”-e, WP 248 rev.01, 2017.10.4.

JÓRI András [et al.]: *A GDPR magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest 2018.

Lee A. BYGRAVE: Data Protection by Design and by Default: Deciphering the EU’s Legislative Requirements. *Oslo Law Review*, 2017.

Markus HEYDER - Sam GROGAN: The role of DPAs in incentivizing accountability. 2018.07.30, www.iapp.org/news/a/the-role-of-dpas-in-

[incentivizing-accountability/?fbclid=IwAR1FrLNz7Rv9Te-MRFFXSZvy-vJf9hiE_vtxCSzLwcoXPAt554rsIOr0evs](https://www.iapp.org/news/a/top-10-operational-responses-to-the-gdpr-part-4-data-protection-impact-assessments-and-data-protection-by-default-and-by-design/) ,(letöltve: 2020.02.14.)

Müge FAZLIOGLU: 10 Operational Responses to the GDPR – Part 4: Data protection impact assessments and data protection by default and by design. [iapp.org/news/a/top-10-operational-responses-to-the-gdpr-part-4-data-protection-impact-assessments-and-data-protection-by-default-and-by-design/](https://www.iapp.org/news/a/top-10-operational-responses-to-the-gdpr-part-4-data-protection-impact-assessments-and-data-protection-by-default-and-by-design/) (letöltve 2020.03.05)

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Adatvédelmi értelmező szótár, www.naih.hu/adatvedelmi-szotar.html (letöltve: 2020.02.18.)

SZABÓ Endre Győző: Az Európai Unió általános adatvédelmi rendeletének egyes kérdéseiről II. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/27.

Data protection compliance: privacy by design and impact assessment as a tool for accountability Summary

Accountability represents a comprehensive approach to data protection where the data controller must be able to demonstrate that he has taken appropriate and effective organizational and technical measures for the protection of personal data. The key elements covering all aspects of a solid data protection and management program are: leadership and oversight; risk assessment (including DPIAs); policies and procedures relating to data processing; transparency; training and awareness; monitoring, verification and response; complaint-handling and enforcement. The essential elements make it clear that accountability comes from privacy protections based on commitment to a program where privacy is built into all business processes, where privacy by design is a process map for putting the essential elements of accountability into effect.

Czabán Samu
ELTE ÁJK Jog- és Társadalomelmélet Tanszék
Témavezető: Habil. Grád András t. egyetemi tanár

Horgonyhatás és jog – tudunk-e megbízható numerikus ítéleteket hozni az igazságszolgáltatás kontextusában?

Hoi arithmoi arkhousin to sympan

Pitagorasz

I. Kockavető bírák

Egy fiktív bolti lopásról kell döntenünk meghatározott tények alapján. Mielőtt döntenénk, elolvassuk az ügyész által benyújtott indítványt a büntetés kiszabásáról. A feladatban kifejezetten figyelmeztetnek rá, hogy az ügyész által javasolt büntetési tétel teljesen randomizált, tehát semmiyen jogi megfontolást nem tükröz. Csak hasraütésszerűen meghatározott szám, amit nem kell figyelembe venni. Egyesek 3 hónapot, egy alacsony viszonyítási pontot, mások 9 hónapot, egy magas viszonyítási pontot kapnak. Vajon egy önkényes viszonyítási pont mennyire határozza meg az ítéleteinket?

Keresve a választ a fenti kérdésre, ezt a kísérletet pszichológusok átlagosan 13,38 év szakmai tapasztalattal rendelkező bírókkal végeztették el.¹ Itt azonban nem ért véget a történet. Megismételték jogi szakemberekkel olyan kísérleti felállásban is, amelyben sokkal kézzelfoghatóbbá tették az ügyési igények véletlenszerűségét. Az eljárás anyagainak kidolgozása után a résztvevőknek azt mondták, határozzák meg az ügyész indítványát a büntetés mértékére saját maguk úgy, hogy a büntetési tételt kockával kidobják.² A kocka cinkelt volt, az eredmény mindig 3 vagy 9 lett, tehát azonos az előző kísérletben használt

¹ English, B., Mussweiler, T., & Strack, F. (2006). Playing dice with criminal sentences: The influence of irrelevant anchors on experts' judicial decision making. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 32(2), 188-200. - 192

² English, B., Mussweiler, T., & Strack, F. (2006). Playing dice with criminal sentences: The influence of irrelevant anchors on experts' judicial decision making. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 32(2), 188-200. - 194

viszonyítási pontokkal. Vajon az ennyire nyilvánvalóan véletlenszerű érték is kihat a végső ítéletre?

A válasz az, hogy igen: a bírák mindkét esetben a teljesen irreleváns ítéleti igényekhez igazították döntésüket. Akik például 9-est dobtak, átlag 8 hónapra ítélték volna a bolti lopáson kapott elkövetőt, akik 3-ast, átlagosan 5 hónapra.³ A kiszabott büntetések között tehát igen szignifikáns, három hónapos különbség van, az elkövetésre vonatkozó összes tény és körülmény azonosságára ellenére! Könnyen belátható, hogy a büntetőítéletekkel kapcsolatos döntéseknek nem véletlenszerű számokon, hanem kizárólag az ügyben feltárt tényeken és a jogszabályokon kellene alapulnia. Ennek ellenére itt is, mint sok más jogpszichológiai kutatásban, úgy látszik, hogy egy jogilag inadekvát faktor – egy randomizált numerikus érték – szignifikáns szerepet játszik a bírói ítélethezatal során. A jelenséget, miszerint meghatározott számok akaratlanul is lehorgonyoznak elménkben és torzításokat okoznak ítélethezatalunkban, a kognitív pszichológia horgonyhatásnak nevezi.

A horgonyhatás ma már jól megalapozott pszichológiai tény. Egyik leghíresebb, korai kísérlete Daniel Kahneman és Amos Tversky megbütykölt szerencsekereke.⁴ A résztvevőknek egy szerencsekereket kellett megpörgetniük, majd megtippelni, hány afrikai ország van az ENSZ-ben. Az egyik csoportban a kerék a 10-es számnál állt meg, a másikban a 65-nél. Az első csoport tagjai, akik alacsony viszonyítási pontot kaptak, átlagosan 25-re becsülték az afrikai országok számát. A második csoport pedig, akik a magas viszonyítási pontot kapták, 45-re. Ez azt jelenti, hogy a véletlenszerű horgony megbuherálásával 80%-os növekedés érhető el a becslések tekintetében. Ráadásul megmutatta, akármennyire indokolatlan egy referenciapont, használni fogjuk. Felmerül a nyilvánvaló kérdés, mi adja a számok e bűvös hatalmát felettünk?

II. Hány évesen halt meg Gandhi?

114 évesnél öregebb volt-e Gandhi, amikor meghalt? Amikor ilyen magas számmal teszik fel a kérdést, magasabbra fogjuk becsülni Gandhi életkorát, mintha egy alacsonyabbal (35) tennék fel.⁵ Amikor kitesznek

³ Englich, B., Mussweiler, T., & Strack, F. (2006). Playing dice with criminal sentences: The influence of irrelevant anchors on experts' judicial decision making. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 32(2), 188-200. – 194

⁴ Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *science*, 185(4157), 1124-1131. - 1128

⁵ Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt – 139.o

minket egy horgonyszámnak – legyen az véletlenszerű vagy megalapozott – abból kiindulva kezdjük el felmérni, hogy az túl magas vagy túl alacsony-e, majd fokozatosan igazítjuk becslésünket a horgony mozgásával.⁶ A kiigazítás azonban túl hamar véget ér, mert megállunk, amint bizonytalanává válunk. Nem vagyunk biztosak, de elkezdünk gondolkozni Gandhi életkorán? Amikor 114-el teszik fel a kérdést, így haladunk: *114, annyi biztos nem! Talán 105? Inkább kevesebb. 94?* Előbb utóbb valahol itt megállunk. Míg ha 35-tel teszik fel a kérdést, így haladunk a folyamatban: *35 éves? Biztos nem, annál öregebb volt. 55? Nem, szerintem annál is. 68? Az már lehetséges.* A szakirodalom szerint ez a pontatlan kiigazítási mechanizmus az egyik lehetséges pszichológiai magyarázata a jelenségének. Khaneman szerint például ezért van az, hogy az autóvezető gyorsabban hajt, amikor lejön az autópályáról.⁷ A vezető a sebesség korrigálásánál egyszerűen túl magas horgonytól indul ki.

A másik magyarázat a horgonyhatásra az egymással összeegyeztethető emlékek szelektív aktivációja. Tehát, hogy a magas és alacsony számok különböző fogalomkészletet hoznak mozgásba emlékezetünkben.⁸ Ez tulajdonképpen egyfajta előfeszítés (*priming*), ami gondolkodásunk asszociatív természetéből fakad.⁹ A 114 évesnél öregebb volt-e Gandhi kérdésnél egy nagyon idős ember képe jelenik meg a fejünkben, aki nehezen jár, beteges, de bölcs. Míg a 35 éves-e Gandhi kérdésénél éppen az ellenkezője akasztja meg képzeletünket: egy sportos, fiatalos Gandhit látunk, aki magabiztosan küzd az indiai függetlenségért. Amikor a korát próbáljuk meghatározni, ezek a mentális képek és a hozzá kapcsolódó fogalmak (öregség, lassúság – fiatalosság, mobilitás) meghatározzák a becslésünket.¹⁰

A horgonyhatást tehát egyszerre több pszichológiai mechanizmus is alátámasztja, maga a jelenség pedig a preferált magyarázattól függetlenül széles körben bebizonyított. Értékesebbnek fogunk tartani egy adott lakást, ha magasabb a feltüntetett irányár.¹¹ Többet adakozunk, ha

⁶ Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt – 140.o

⁷ Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt – 140.o

⁸ Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt – 142.o

⁹ Priming, azaz előfeszítés, egy előzetes inger észlelése előhangol minket egy újabb ingerre. A gyors, tudat alatti információfeldolgozási rendszerünk következménye – minden szó asszociatív aktivációt indít el, a felidézett fogalmak pedig további fogalmakat hoznak működésben, ezzel befolyásolva viselkedésünket. A modern pszichológia fontos és érdekes fogalma/jelensége.

¹⁰ Ha már ennyit beszéltem róla, gondolom az olvasót érdekli a tényleges válasz: Gandhi 78 évesen halt meg 1948-ban, (én saját magamnak 84-et becsültem).

¹¹ Ez ráadásul nem csak laikusokra, a profi ingatlanügynökökre is igaz. Amikor meg kellett becsülniük egy ingatlant, az irányár horgonyhatása 41%-volt, pedig az ügynökök szentül hitték és állították, annak semmilyen hatása nem volt rájuk - Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt. – 139.,145.

magasabb horgonyszámmal teszik fel az adakozásra vonatkozó kérdést.¹² Ezt a mechanizmust a piacok is kihasználják, amikor egy termékből maximum 12-t lehet venni, az emberek átlag 7-et vásárolnak, kétszer annyit, mint egyébként tennék.¹³ Számos kutatás általában is foglalkozik a horgonyok szerepével különböző tárgyalási szituációkban. Galinsky és Mussweiler kísérleteikben például azt mutatják meg, gazdasági tárgyalások során az első ajánlat nagyban meghatározza, és egyben előre jelzi a végső megegyezést.¹⁴ A tárgyalásokat megkezdő fél, legyen az az eladó vagy a vevő, előnyben van, a kezdő ajánlattal ugyanis erősen manipulálni tudja az üzlet kimenetelét. Ez a hatás nem csak élőben, hanem emailen folytatott tárgyalások során is megjelenik.

Az alacsony és a magas horgony közötti különbség könnyen mérhető is, ezt nevezik horgonyindexnek, ami általában 40-50% között van.¹⁵ A horgonyhatás így mára jól dokumentált, hatását tekintve pontosan lemérhető kognitív torzítás. Amikor az emberek numerikus ítéleteket hoznak, az éppen őket körülvevő kontextusból indulnak ki, legyen az bármennyire félrevezető vagy irreleváns (lásd egy kocka vagy szerencsekerék által kiadott érték).¹⁶ A számok és a velük járó horgonyok pedig a jogi eljárásban is nagy szerepet játszanak. A károk méréséhez vagy a büntetések kiszabásához gyakran numerikus ítéleteket hozunk, amiket az adott horgonyok szisztematikusan torzítnak.¹⁷ Ez új fényt vet többek között:

- a kártérítési perek során, felek által deklarált numerikus igények,
- az ügyész, illetve a védő által javasolt büntetési mérték,
- a törvényekben, a bírói véleményekben meghatározott, számszerűsített ítélkezési irányelvek, javaslatok, minimumok és maximumok,
- és a médiában megfogalmazott számszerű vélemények hatására.

Jelentősége miatt a horgonyhatást több kutatás vizsgálta jogi kontextusban is, sokszor bírák bevonásával, így színes szakirodalom áll rendelkezésünkre. A kutatások afelé mutatnak, hogy eme teljesen

¹² Először felteszik az embereknek a kérdést alacsony vagy magas horgonnyal. *Adna-e 5 dollárt a madarak megmentésére? Adna-e 400 dollárt a madarak megmentésére?* Utána pedig megnézik, mennyit adakoznának ténylegesen. Kérdés nélküli átlagos válasz 64 dollár volt, az 5 dolláros horgonnyal 20 dollár, a 400 dolláros magas horgonnyal pedig 123 dollár - Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt. – 145.

¹³ Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt. – 147.

¹⁴ Galinsky, A. D., & Mussweiler, T. (2001). First offers as anchors: the role of perspective-taking and negotiator focus. *Journal of personality and social psychology*, 81(4), 657.

¹⁵ Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt. – 144-45.

¹⁶ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. – 703.

¹⁷ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 696.

irreleváns faktor újra és újra csúnyán csőbe húzhat minket a tárgyalóteremben is.¹⁸ Nézzünk a következőkben néhány kapcsolódó példát és specifikus jogpszichológiai problémát!

III. Minél többet kérsz, annál többet kapsz

1. Azt a felperest, aki 31 éves középiskolai tanár volt, egy szép napon elütötte az alperes egyik alkalmazottja. A tárgyalási szakasz előtt a felek megpróbálnak megegyezni peren kívül, hátha nem kell végigmenni a macerás bírósági eljáráson. A megegyezés nem jár sikerrel, de míg a kontroll csoportban nem hangzik el konkrét anyagi igény, a kísérleti csoportban kettéosztva vagy egy alacsony lehorgonyzási igény hangzik el, 170.000 dollár, vagy egy magas lehorgonyzási igény, 10.000.000 dollár.¹⁹ A peren kívüli megegyezésen elhangzott párbeszéd nem lehet perbeli bizonyíték, és erről az összefoglaló anyagban is tájékoztatják a kísérletben döntő bírót. Kitalálják, mi történt ezután?

Az alacsony horgonyzási csoport bírái a felperesnek átlagosan 612.000 dollár kártérítést ítélték, a kontroll csoporthoz képest kevesebb, mint a felét.²⁰ Eközben a magas lehorgonyzási hatásnak kitett bírák átlag 2.200.000 dollárt ítélték meg, majdnem háromszor annyit, mint a horgony nélkül ítélező bírák. Egy másik kísérletben ugyanezt láthatjuk. Azok a bírók, akiket lehorgonyoztak 75.000 dollárral, átlag 882.000 dollár kártérítést ítélték volna az alperesnek egy fiktív perben, míg akiknek nem adtak horgonyt, átlagosan jóval nagyobb, 1.249.000 dolláros összeget tartottak megfelelőnek.²¹ A horgonynak való pusztán kitettség azonos tényállás mellett közel 400.000 dollár különbséget hozott létre a bírói ítéletekben. A kiigazítási mechanizmus alapján magyarázva a bíró ilyenkor egy magas vagy épp alacsony kártérítési összegből kezdi kiszámítani a valós összeget, ám túl hamar megáll. Míg az asszociatív koherencia

¹⁸ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. ; Chapman, G. B., & Bornstein, B. H. (1996). The more you ask for, the more you get: Anchoring in personal injury verdicts. *Applied cognitive psychology*, 10(6), 519-540. ; Pogarsky, G., & Babcock, L. (2001). Damage caps, motivated anchoring, and bargaining impasse. *The Journal of Legal Studies*, 30(1), 143-159. ; Guthrie, C., Rachlinski, J. J., & Wistrich, A. J. (2000). Inside the judicial mind. *Cornell L. Rev.*, 86, 777. ; Malouff, J., & Schutte, N. S. (1989). Shaping juror attitudes: Effects of requesting different damage amounts in personal injury trials. *The Journal of Social Psychology*, 129(4), 491-497.

¹⁹ Wistrich, A. J., Guthrie, C., & Rachlinski, J. J. (2004). Can Judges Ignore Inadmissible Information-The Difficulty of Deliberately Disregarding. *U. Pa. L. Rev.*, 153, 1251. - 1288-89

²⁰ Wistrich, A. J., Guthrie, C., & Rachlinski, J. J. (2004). Can Judges Ignore Inadmissible Information-The Difficulty of Deliberately Disregarding. *U. Pa. L. Rev.*, 153, 1251. - 1289-93

²¹ Guthrie, C., Rachlinski, J. J., & Wistrich, A. J. (2000). Inside the judicial mind. *Cornell L. Rev.*, 86, 777. - 791

magyarázata szerint a magas igény, például 2.200.000 dollár egy súlyos baleset képét, sok szenvedés és nagy kár gondolatát aktiválja, a kis igény pedig az ellenkezőjét.

2. Kathy miután méhnyakrákot kapott, bár életét műtéttel meg tudták menteni, meddő lett, és súlyos egészségkárosodást szenvedett. A szakértő szerint az egészségügyi szolgáltatója által promótált fogamzásgátló tablettát a legújabb, patkányokon végzett kutatások szerint növeli az ehhez hasonló egészségügyi kockázatokat, bár az is tény, hogy a 30-40 év közötti nők között fogamzásgátló tablettától függetlenül megvan a méhnyakrák esélye. A fiktív perben az alperes vagy nem kért specifikus összeget, vagy különböző nagyságú összegeket kért kártérítésként egészségügyi szolgáltatójától: 100 dollár, 20.000 dollár, 5 millió dollár és 1 milliárd dollár. A kutatás eredménye tükrözi a címét, *„minél többet kérsz, annál többet kapsz”*.²² Ahogy a horgony növekedett, az emberek ahhoz igazítva egyre nagyobb kártérítést ítélték meg Kathynek.

3. Egy nemrégiben készült tajvani kutatás földterület jogellenes használatáért adott kártérítéseket vizsgálta véletlenszerűen kiválasztott bírósági ítéletekben, és szintén arra jutott, hogy a bírók nagymértékben támaszkodnak az alperes által adott horgonyokra.²³ Így a *„minél többet kérsz, annál többet kapsz”* hatás a gyakorlatban is beigazolódni látszik. Utóbbi nemcsak azért fontos, mert a gyakorlatot is vizsgálja, hanem mert a jelenséget más kulturális kontextusban is kimutatta.

4. Az egyik legfrissebb, átfogóan a bírósági ítéleteket vizsgáló kutatás szerzői mindezek miatt nem túl optimisták.²⁴ Megállapításaik összecsengenek a kognitív pszichológia eddig vázolt megállapításaival: *„A bírók nyilvánvalón meg tudják ítélni, hogy egy gyilkos súlyosabb büntetést érdemel, mint egy bolti tolvaj. De a konkrét ítélet, amit kiszabnak, valószínűleg kontextuális tényezőkre fog reflektálni és inherensen önkényes lesz. Az indokolatlan előítéletek, a politikai elfogultság és az egyszerű határozatlanság tehát csak a jogrendszerben egy általánosabb probléma legszembeűnőbb tünetei. A bíróknak, mint a legtöbb embernek, hiányzik a kognitív képessége, hogy komplex környezetben megbízható mennyiségi ítéleteket hozzanak. Adoptálhatnak olyan mechanizmusokat az eljárásba, ami javítja a megbízhatóságot, de az ítéletek eredendően egyenletlenek maradnak. A kvantitatív ítéletek ezen endemikus*

²² Chapman, G. B., & Bornstein, B. H. (1996). The more you ask for, the more you get: Anchoring in personal injury verdicts. *Applied cognitive psychology*, 10(6), 519-540.

²³ Yun-chien Chang, Kong-pin Chen, Chang-ching Lin & Yu-sheng Liu, Anchoring Effects in Real Litigation: An Empirical Study (2013)

²⁴ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695.

*tulajdonságának felismerése szilárdabb alapot teremthet az ítéletek szabályszerűségének biztosítására [az igazságszolgáltatásban].*²⁵

Ahogy a vizuális illúziók során sem tudjuk magát az illúziót megszüntetni²⁶, úgy a kvantitatív ítéleteink is kódoltan torzítottak, ezért a jelenség sosem lesz teljesen kikapcsolható.

Néhány tanulmány azonban optimizmusra is okot adhat. A horgonyhatásról szóló ismeretek – bár teljesen nem szüntetik meg azt –, de csökkenthetik a torzítás mértékét.²⁷ Az elszámoltathatóság, az tehát, hogy a bírónak meg kell magyaráznia döntéseit, szintén csökkentheti a horgonyhatást.²⁸ Az előzőnek egy másik kutatás ellentmond, miszerint önmagában a számonkérhetőség nem befolyásolta az bírói ítéleteket.²⁹ Eisenberg és társai pedig a horgonyhatás jogpszichológiai kutatásait nem tartják hibásnak, de arra hívják fel a figyelmet, hogy a gyakorlatban mégsem látszik olyan mértékű inkohérensia a kártérítési ítéletekben, ami a lottózás szintjére minősítené le az igazságszolgáltatást.³⁰ Bár van különbség az ítéletekben, és az igazságszolgáltatás nyilvánvalóan nem tökéletes, működése szerintük többnyire elfogadható keretek között marad. Éppen ezért megéri foglalkozni a továbbfejlesztésével, jogi rendszerünk teljes átalakítása azonban nagyon költséges lenne ahhoz képest, amennyit potenciálisan nyerhetnénk vele.

Utóbbi kérdés nagyon fontos, a probléma magva röviden: mekkorára lőjük be jogi rendszerünk anomáliáit? Elég nagy-e baj ahhoz, hogy teljesen felrúgjuk a jogi *status quot*? Általában mindkét oldal releváns érveket hoz fel, a helyes megoldás valószínűleg a hagyományos jogi gondolkodás és a jogpszichológiai megközelítés szintetizálásából fog létrejönni. Mértéktől függetlenül pszichológiailag az biztos: minden

²⁵ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. - 701

²⁶ Kognitív torzítások tekintetében gyakran felhozott példa: nézze meg az interneten a Müller-Lyer-illúziót vagy a két asztal illúziót. Bár mindkettőben ugyanakkorák a vonalak és az asztalok, az ember következetesen különböző méretűnek látja őket. Ezután mérje le saját maga, és meg fog róla győződni, hogy a vonalak/asztalok ugyanakkorák. Ezután jön a lényeg, most nézzen újra rá az illúziókra. Hiába tudja pontosan az ember, hogy megegyező méretűek az objektumok, továbbra is különbözőnek fogja őket látni. Pont ilyenek a kognitív torzításaink is: hiába értem például a boltban, hogy az akciós termék eredeti ára csak kamu, csali ár, ugyanúgy felértékelem a terméket, és automatikusan azt veszem le a polcról. Értem, hogy becsapnak, de a hibás intuíciónak nem tudom kikapcsolni (ahogy egy vizuális illúziót sem), mert az automatikus, tudat alatti információfeldolgozó rendszeremből származik.

²⁷ Smith, A. R., Windschitl, P. D., & Bruchmann, K. (2013). Knowledge matters: Anchoring effects are moderated by knowledge level. *European Journal of Social Psychology*, 43(1), 97-108.

²⁸ Tetlock, P. E., & Boettger, R. (1989). Accountability: A social magnifier of the dilution effect. *Journal of personality and social psychology*, 57(3), 388.

²⁹ Guthrie, C., Rachlinski, J. J., & Wistrich, A. J. (2009). The "Hidden Judiciary": An Empirical Examination of Executive Branch Justice. *Duke Law Journal*, 1477-1530.

³⁰ Eisenberg, T., Rachlinski, J. J., & Wells, M. T. (2001). Reconciling experimental incoherence with real-world coherence in punitive damages. *Stan. L. Rev.*, 54, 1239.

terítéken lévő számnak horgonyzó hatása van, és csak nagy erőfeszítés árán tudjuk azt semlegesíteni, egyébként szűkíti és irányítja gondolkodásunkat.³¹ A jogban sokszor elvárt, kvalitatív ítéletek átfordítása kvantitatív ítéletekké ráadásul eleve kognitív aknákkal teleszórt terület. Morális ítéleteket forintosítani vagy börtönévekre váltani nem könnyű.

IV. 1 év, 12 hónap, 365 nap – ugyanazt jelenti?

Az már pszichológiailag igazolt, hogy a mértékegységek váltakozása inkonzisztenciát hozhat létre hétköznapi döntéseink során. Az emberek például hajlandóak lennének 126 eurót is kifizetni egy olyan mobiltelefonért, amelynek az akkumulátora 6 napig jó, de csak 102 eurót fizetnek egy olyan készülékért, amelynek az akkumulátora 144 órát bír.³² Ez nemcsak időintervallumokra igaz, megzavarodunk akkor is, amikor valuták között váltunk. Alacsonyabb értékű pénznemben hajlamosak vagyunk túlkölni, mert nominálisan megnövekszik a nálunk lévő pénzmennyiség.³³ A jelenséget, miszerint a pénz névértéke befolyásolja a valós értékéről alkotott felfogásunkat, a pénz illúziójának hívja a kognitív pszichológia, és nagyobb hatással lehet gazdaságunk működésére, mint hinnénk.

Tverskyék kísérletében a következő kérdést tették fel: Anna és Barbara 30.000 dolláros fizetéssel kezdenek, Anna 2%-os (\$600) fizetésemelést kap olyan környezetben, ahol nincs infláció, Barbara pedig 5%-os (\$1500) fizetésemelést kap 4%-os infláció mellett.³⁴ Melyikük lesz elégedettebb? A pénz illúziója miatt Barbarát elégedettebbnek tartják az emberek, annak ellenére, hogy gazdaságilag rosszabbul jár, mint Anna. Ezért is olyan fontos közpolitikai cél az infláció. A munkavállalók és a kormányok folyamatosan fenn tudják tartani a bérek emelkedésének illúzióját, ezzel növelve az elégedettséget, annak ellenére, hogy reálértéken senki sem gazdagodik. Azzal, hogy a jogszabályok és a szerződések sokszor nem indexáltak az inflációhoz, manipulációs lehetőséget adunk a pszichológiailag edukált oldalnak. De mi van a mértékegységekkel a bírói döntéshozatal során?

³¹ Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt. – 149.

³² Lembregts, C., & Pandelaere, M. (2012). Are all units created equal? The effect of default units on product evaluations. *Journal of Consumer Research*, 39(6), 1275-1289. – 1282.

³³ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. -712.

³⁴ Shafir, E., Diamond, P., & Tversky, A. (1997). Money illusion. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 341-374.

Smith 23 éves, nem rendelkezik jelentős bűnügyi múlttal, igaz, egyszer letartóztatták kocsmai verekedésért, de nem emeltek vádat ellene. Jó az egészségi állapota, és úgy tűnik, hogy nincs kábítószer-visszaélési problémája, bár elismeri, hogy alkalmanként túlzottan sokat iszik. Házas, nincs gyermeke. Smith egy bárban, késsel megölte áldozatát, miután az közölte vele, hogy szexuális kapcsolatban állt feleségével. A gyilkosságot beismerte. A bírók egyik feléhez a kérdés az volt, hány évre ítélné Mr Smitht, a másiknak hogy hány *hónapra* ítélné Mr Smitht?³⁵ Vajon a mértékegység befolyásolja-e a bírákat, amikor mennyiségi ítéleteket hoznak? Úgy tűnik, igen. Azok a bírók, akik a fenti fiktív ügyben években hoztak ítéletet, átlagosan 9,7 évet, azaz 115 hónapot szabtak ki. Akik hónapban ítéleztek, ennél jóval alacsonyabb átlagot produkáltak: 66,4 hónapot, azaz 5,5 évet szabtak ki.³⁶

A hónapokban ítélező bírók tehát rövidebb büntetést szabtak ki, mint az években ítélező bírók. Noha 9 év megfelelőnek tűnt az adott ügyben, a 108 hónap már túl soknak érződött. A 12 hónap másként hat, mint 1 év, egyszerűen azért, mert más numerikus értékben fejeződik ki. Ez persze nem feltétlenül jelenti azt, hogy a hónapokban ítélező bíróságok kevésbé szigorúak, egy megadott skálához idővel adaptálódhat az ember.³⁷ Ráadásul a hatás ellentétes irányú lehet súlyosabb, magasabb tételekkel bíró bűncselekmények esetén. A 300 és 360 hónap közötti különbség nem tűnik olyan figyelemreméltónak, mint a 25 és 30 év közötti különbség.³⁸

A skálák váltása a fentiekből fakadóan hatással lehet az ítélezési mintázatokra. A tanulmány a Tapio Lappi-Seppi által vizsgált 1991-es finn büntető bírósági reformot hozza fel példának, és mutatja be a jelenség egy igen érdekes alkalmazási lehetőségét.³⁹ A finnek szerették volna csökkenteni a büntető igazságszolgáltatás által kiszabott büntetések mértékét, ennek részeként pedig arra instruálták a bírókat, hogy a rövidebb ítéleteket hónapok helyett napokban szabják ki. Mivel a reformfolyamat számos változtatást vezetett be egyidőben, nehéz bemérni az adott tényezők pontos hozzájárulását, de a kiszabott büntetések csökkentek, a finn kutató pedig ebben nagy szerepet lát a mértékegység váltásának. A jogalkotó kezében tehát a mérték eszköz:

³⁵ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. – 715.o.

³⁶ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. -716.o

³⁷ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. -717.o

³⁸ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. -718.o

³⁹ Lappi-Seppälä, T. (2011). Sentencing and punishment in Finland: the decline of the repressive ideal. *Why Punish? How Much? A Reader on Punishment*.

amennyiben a kiszabott nettó büntetési időt növelni vagy csökkenteni akarjuk, a mértékegység váltásával tudunk hatni a bírói ítéletekre.

V. Kártérítési perek paradoxona

A horgonyhatás azért is nagyon fontos, mert ellentétes erőtereket hoz létre a jogi eljárásokban, konfliktust okozva a stratégiai pereskedés és a békés vitarendezés között. Azzal, hogy a szakirodalom feltárja a horgonyok domináns hatását a bírósági eljárásokban, elméletileg segíthet a bírónak és a feleknek is a torzítás mérséklésében. Másik oldalról viszont rossz ösztönzőket adhat és ronthatja a fair vitarendezés lehetőségét. A horgonyok miatt a felek azzal tesznek jót maguknak, ha irreálisan magas, illetve irreálisan alacsony összegeket mondanak be, ezzel próbálva különböző viszonyítási pontokat elültetni a bíró fejében. Ez viszont ellehetetleníti a konszenzusos megoldás kialakítását. Ha a másik fél gátlástalanul nagy összeget mond be, mi legalább annyira alul fogjuk árazni kárunkat. A kompromisszumos középén találkozás esélye szertefoszlik. Ez azért baj, mert a békés vitarendezés társadalmi és személyes költségei egyaránt sokkal alacsonyabbak, mint egy bírósági eljárásnak. Az optimális cél tehát a békés vitarendezés súlyának növelése lenne a hosszadalmas bírósági eljárásokhoz képest.

A paradoxon ráadásul itt nem ér véget. A jogalkotás oldaláról megvan ugyanis a lehetőség, hogy felvegyük a harcot az irreális horgonyokkal. Különböző szabályozási technikákon keresztül törvényben megállapíthatunk numerikus maximumot vagy minimumot. Amerikában, ahol néha nagyon látványosan elszállnak a kártérítési összegek,⁴⁰ az ítélezési keretek meghatározása sokszor a kártérítési jogi reformtörekvések központi eleme.⁴¹ Orvosi műhibaperek tekintetében például már több mint három tucat tagállam törvényhozása vezetett be valamilyen kártérítési maximumot.⁴² Azzal viszont, hogy a kártérítésekhez központilag szélsőértéket rendelünk, tulajdonképpen ugyanoda jutunk. Megint adunk a jogi szereplőknek egy alsó vagy egy felső mentális horgonyt.

⁴⁰ Amikor például az esküdtszék 28 milliárd dollárt ítelt meg egyetlen károsult számára. Broder, J. (2002). California jury allots damages of \$28 billion to ill smoker. New York Times, 5.

⁴¹ Lásd: Hawkins, A. M. (1997). Balancing act: Public policy and punitive damages caps. SCL Rev., 49, 293.; Krauss, M. I. (2012). A Medical Liability Toolkit, Including ADR. JL, 2, 349. – 384

⁴² Amerikában különösen nagy nyomás van egy-egy tagállamon a műhibaperek ésszerű korlátok közé szorítására. Ha ugyanis az orvosok túlzottan kitétek a kártérítési pereknek, másik, ebben az értelemben „biztonságosabb” tagállamokba vándorolhatnak, illetve a biztosítási költségek is nagyon megugorhatnak. Krauss, M. I. (2012). A Medical Liability Toolkit, Including ADR. JL, 2, 349. – 384

Ezt nevezi a pszichológia bumeránghatásnak. Bár jót akarunk, és talán sok esetben jót is teszünk, az alkalmazott eljárás valahol visszaüt. Hogyan árazzuk be ugyanis a maximumot? Ha a legsúlyosabb, nagy cégeket érintő perekből indulunk ki, megvan a lehetőség, hogy nagyon magas horgonyt állítunk fel, ami felé akaratlanul gravitálni fognak a bírói ítéletek. Míg egy multinacionális vállalat ki tudja fizetni ezeket a károkat, lehet, hogy a kisebb vállalatok ezzel pórul járnak. Ráadásul maga a pereskedő fél is ezekhez fogja igazítani belső elképzeléseit a neki járó kártérítéssel kapcsolatban. Így akár teljes jóindulat mellett is felülárthatja valaki a kárait a maximumra tekintettel.

Ezt egy friss kutatás is megerősíti: bár a korlátok az irracionálisan magas kártérítéseket valóban megakadályozzák, két konkrét bumeránghatást is létrehozhatnak.⁴³ Az egyik, hogy a kár bizonyos elemeinek korlátozását az esküdtek kompenzálják más kategóriákon keresztül. Az 1991. évi szövetségi szintű *Civil Rights Act* például korlátozta a kártérítést nem gazdasági jellegű károkra vonatkozóan – érzelmi fájdalom, szenvedés, kellemetlenség, mentális kín, az élet élvezetének elvesztése és egyéb nem vagyoni veszteségek –, hogy megállítsa az „elszabadult” esküdtszékeket.⁴⁴ Ilyen esetekben például az úgynevezett „*pain and suffering*” helyett egyszerűen több kárt ítélnék meg „*punitive damages*” címen.⁴⁵ Érdekes, hogy az anyagi és nem anyagi károk egymást is lehorgonyozzák, tehát a döntés az egyikről megjósolja a döntést a másik tekintetében.⁴⁶ Ugyanígy, amikor bírónak egymástól teljesen független, különböző súlyú büntető ügyekben kellett ítélniük, az első ítélet horgonyként működött a második esetében. Súlyosabb büntető ügy után az enyhébb ügyben is súlyosabb büntetést szabtak ki a bírók, míg amikor az enyhébb ügyben szabtak ki először ítéletet, enyhébb ítéletet hoztak a másodikban.⁴⁷

Másodszor, a kártérítési maximumok okozta horgonyok miatt felmentek az összegek olyan esetekben, amikor egyébként kis kártérítést ítélték meg előtte. Az alacsony értékű ügyekben ugyanis a bírók akarva-akaratlanul is a magas horgonyt jelentő maximumból lefelé indulva kezdenek számolni. Ez a hatás még a vitát peren kívül, kölcsönösen rendező felek

⁴³ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. - 719

⁴⁴ Kang, M. S. (1999). Don't tell juries about statutory damage caps: The merits of nondisclosure. *U. Chi. L. Rev.*, 66, 469. - 471

⁴⁵ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. - 719

⁴⁶ Hans, V. P., & Reyna, V. F. (2011). To dollars from sense: Qualitative to quantitative translation in jury damage awards. *Journal of Empirical Legal Studies*, 8, 120-147. – 141-42

⁴⁷ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. - 724-731

megállapodására is kihat.⁴⁸ Több kártérítési korlátot alkalmazó törvény az esküdtekre vonatkozóan reflektál is a problémára. A paradoxont egyszerűen azzal próbálja feloldani, hogy a károkozási maximumot a bíróságnak titokban kell tartania az arról döntő esküdtek előtt.⁴⁹ Ez a megoldás sajnos nem alkalmazható bírók esetében, de az esküdtek esetében sem tökéletes, tekintve, hogy az ügyvédek gyakran felfedik előttük manipulációs célból.

VI. Tétek és megoldások

És hogy mekkora a tét úgy összességében? Ha az USA-ban az összes kártérítési per költségeit összeadjuk, beleértve a megítélt összeget, a bírósági eljárás adminisztratív költségeit és az ügyvédi díjakat, hihetetlen számokat kapunk. 2010-ben az aggregált összeg 264,6 milliárd dollár volt, ami ha átfordítjuk, 857 dollárt jelent amerikai állampolgáronként.⁵⁰ Ugyanezen felmérés 2004-es eredményeit elemezve ezek a költségek az Amerikai Egyesült Államok GDP-jének 2,23 százalékát tették ki az adott évben, ami egyébként Magyarország teljes GDP-jének több mint kétszerese.⁵¹ Ebből csak az ügyvédi díjak körülbelül 40 milliárd dollárt tesznek ki, ami a Microsoft vagy az Intel bevételeinek másfélszeresét, a Coca-Cola bevételeinek pedig kétszeresét jelentik.

Ez persze az USA, de a számok akkor is beszédesek. Óriási vagyoni mozgásokról van szó, melyeket – a kutatások szerint – hétköznapi kognitív torzítással általában 40-50%-kal tudunk mozgatni. Ha ez a gyakorlatban csak pár százalékot jelent, akkor is óriási összegekről beszélünk.

A horgonyhatást csökkentő potenciális eszközök a szakirodalom alapján következőkben foglalhatók össze (előnyök és hátrányok fentiekben kifejtve):

- A horgonyhatásra vonatkozó ismeretek beépítése a bírói képzésbe.
- Szabályozás, mely megtiltja a peres feleknek a hivatkozást számokra. Fordított esetben: olyan szabályozás, ami motiválja a résztvevőket, hogy ha számokat használnak, azok pontosak legyenek, illetve mindig mindkét félnek legyen lehetősége

⁴⁸ Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695. - 719

⁴⁹ Kang, M. S. (1999). Don't tell juries about statutory damage caps: The merits of nondisclosure. *U. Chi. L. Rev.*, 66, 469. – 470-474.o

⁵⁰ Watson, T. (2011). Update on US Tort Cost Trends.

⁵¹ Krauss, M. I. (2012). A Medical Liability Toolkit, Including ADR. *JL*, 2, 349. – 350.o

horgonyokat használni (pl: a védő a büntetőjogi felelősség elismerése nélkül is javasolhasson büntetési tételt).

- Jogi rendszer, ami szétválasztja a döntéshozó funkciókat úgy, hogy a numerikus ítéletek elváljanak a per többi részétől.
- Részletes indokolási kényszer a megítélt kártérítés vagy kiszabott büntetés mértékéről (pl. büntető ügyekben miért tér el a bíró a középértéktől).
- A bíróság mérlegelési jogkörének szűkítése iránymutatásokkal vagy ítélkezési maximumokkal. Az ítélkezési korlátok potenciális titkosítása.

Felhasznált irodalom:

Broder, J. (2002). California jury allots damages of \$28 billion to ill smoker. *New York Times*, 5.

Chapman, G. B., & Bornstein, B. H. (1996). The more you ask for, the more you get: Anchoring in personal injury verdicts. *Applied cognitive psychology*, 10(6), 519-540.

Eisenberg, T., Rachlinski, J. J., & Wells, M. T. (2001). Reconciling experimental incoherence with real-world coherence in punitive damages. *Stan. L. Rev.*, 54, 1239.

Englich, B., Mussweiler, T., & Strack, F. (2006). Playing dice with criminal sentences: The influence of irrelevant anchors on experts' judicial decision making. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 32(2), 188-200.

Galinsky, A. D., & Mussweiler, T. (2001). First offers as anchors: the role of perspective-taking and negotiator focus. *Journal of personality and social psychology*, 81(4), 657.

Guthrie, C., Rachlinski, J. J., & Wistrich, A. J. (2000). Inside the judicial mind. *Cornell L. Rev.*, 86, 777.

Guthrie, C., Rachlinski, J. J., & Wistrich, A. J. (2009). The "Hidden Judiciary": An Empirical Examination of Executive Branch Justice. *Duke Law Journal*, 1477-1530.

Hans, V. P., & Reyna, V. F. (2011). To dollars from sense: Qualitative to quantitative translation in jury damage awards. *Journal of Empirical Legal Studies*, 8, 120-147.

Hawkins, A. M. (1997). Balancing act: Public policy and punitive damages caps. *SCL Rev.*, 49, 293.

- Kahneman, D. (2019). Gyors és lassú gondolkodás. HVG Kiadó Zrt
- Kang, M. S. (1999). Don't tell juries about statutory damage caps: The merits of nondisclosure. *U. Chi. L. Rev.*, 66, 469.
- Krauss, M. I. (2012). A Medical Liability Toolkit, Including ADR. *JL*, 2, 349.
- Lappi-Seppälä, T. (2011). Sentencing and punishment in Finland: the decline of the repressive ideal. *Why Punish? How Much? A Reader on Punishment*.
- Lembregts, C., & Pandelaere, M. (2012). Are all units created equal? The effect of default units on product evaluations. *Journal of Consumer Research*, 39(6), 1275-1289.
- Shafir, E., Diamond, P., & Tversky, A. (1997). Money illusion. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 341-374.
- Malouff, J., & Schutte, N. S. (1989). Shaping juror attitudes: Effects of requesting different damage amounts in personal injury trials. *The Journal of Social Psychology*, 129(4), 491-497.
- Pogarsky, G., & Babcock, L. (2001). Damage caps, motivated anchoring, and bargaining impasse. *The Journal of Legal Studies*, 30(1), 143-159.
- Rachlinski, J. J., Wistrich, A. J., & Guthrie, C. (2015). Can judges make reliable numeric judgments: distorted damages and skewed sentences. *Ind. LJ*, 90, 695.
- Smith, A. R., Windschitl, P. D., & Bruchmann, K. (2013). Knowledge matters: Anchoring effects are moderated by knowledge level. *European Journal of Social Psychology*, 43(1), 97-108.
- Tetlock, P. E., & Boettger, R. (1989). Accountability: A social magnifier of the dilution effect. *Journal of personality and social psychology*, 57(3), 388.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *science*, 185(4157), 1124-1131
- Watson, T. (2011). Update on US Tort Cost Trends.
- Wistrich, A. J., Guthrie, C., & Rachlinski, J. J. (2004). Can Judges Ignore Inadmissible Information-The Difficulty of Deliberately Disregarding. *U. Pa. L. Rev.*, 153, 1251.
- Yun-chien Chang, Kong-pin Chen, Chang-ching Lin & Yu-sheng Liu, Anchoring Effects in Real Litigation: An Empirical Study (2013)

Anchoring effect and the law – can we make reliable numerical decisions in the context of justice system?

Summary

To what extent can a number rolled with a dice, a numerical sum obtained on a wheel of fortune, a randomly written number determine our decision-making? As in many other law and psychology researches, a legally inadequate factor – a randomized numerical value – appears to play a significant role in judicial judgment. The phenomenon that certain numbers involuntarily anchor in our minds and cause distortions in our judgment is called the anchor effect by cognitive psychology. The anchor effect is important because it creates opposite forces in legal proceedings, causing a conflict between strategic litigation and peaceful dispute resolution. By revealing the dominant effect of anchors in court proceedings, the literature could theoretically help both the judge and the parties to reduce bias. On the other hand, it can give bad incentives and worsen the possibility of fair dispute resolution. Because of the anchors, the parties do themselves a favor by announcing unrealistically high or unrealistically low amounts, in an attempt to plant different points of reference in the judge's mind. The study explores the law and psychology literature on the cognitive distortion, draws normative lessons, and raises key issues in the regarding the subject.

Mészáros Árpád
ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi
Tanszék
Témavezető: Gellérné Lukács Éva, PhD, adjunktus

Trendek Magyarország kétoldalú szociális biztonsági egyezményes szabályrendszerében a természetbeni egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést tekintve

1. Bevezetés

Az elmúlt húsz évben Magyarország számos szociális biztonsági egyezmény megkötése mellett részesévé vált annak, a világon talán legfejlettebb koordinációs rendszernek, amelyet az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal magunkra nézve nemcsak kötelezőnek ismertünk el, de amely állampolgáraink számára az EU által nyújtott értékek egyik legfontosabbika¹. Az ma már természetesnek tűnik, hogy az igénybe vehető egészségügyi ellátások tekintetében az Európai Unió (EU) belüli személymozgások² esetében az uniós szociális biztonsági koordinációs szabályok³ a lehető legmagasabb szintű védelmet biztosítják⁴. Nem ennyire egyértelmű, hogy mi a helyzet a harmadik országok vonatkozásában. A szociális jogok mint második generációs jogok gyakorlását alapvetően befolyásolják az egyes alapjogi tárgyú egyezmények és az ezekhez illeszkedő, széles körben a második világháború után megjelenő nemzetközi egyezmények,⁵ bár kétségtelen

¹ Jó példa erre, hogy a Brexit kapcsán az egyik leggyorsabban és legmegnyugtatóbban rendezni szükséges kérdéskörök egyike éppen a szociális biztonsági koordinációs szabályok jövőbeni helyzete volt.

² Gellérné 2008.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (a továbbiakban: 883/2004/EK rendelet); az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról.

⁴ Gellérné 2009. 199–214.

⁵ A szociális jogok nemzetközi szabályozóinak egymáshoz való hierarchikus alapvetésére lásd Hoffman-Gellérné 2020, 57.

hogy már a XX. század első felében léteztek kifejezetten egészségügyi tárgyú nemzetközi egyezmények⁶.

Amíg a szociális biztonsági ellátások többsége – különösen az uniós és a kétoldalú koordinációs szabályok által lefedett körben – a speciális rászorultságot vagy jogosultságot figyelembe véve ellátásként a pénzbeli ellátáshoz való hozzáférést alapozza meg vagy segíti elő, addig a természetbeni egészségügyi ellátás esetén teljesen másfajta igényt kell kezelni. Az egészségügyi állapotban bekövetkeztetett változás, legyen betegséggel vagy anyasággal összefüggő, olyan ellátást igényel egy idegen ország intézményében, amely fizikai beavatkozással jár, amit csak bonyolítanak a nyelvi korlátok. Nagyon sok esetben sürgős/azonnali és csak az esetek kisebb számában tervezhető ellátást követel meg az egészségi állapotunk. Csak még összetettebbé teszi a helyzetet, hogy az ellátások ellenértékének a kifizetését, annak képességét, hogy a díjak, pénzbeli fizetési kötelezettségek, számlák rendezése egyáltalán megtörténhet-e, az esetek jó részében szükségszerűen csak a sürgős szükség elhárítása után lehet egyáltalán megvizsgálni.

A koordinációs szabályrendszerek hatálya alatt a természetbeni egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés ezért mindenképpen önálló vizsgálatot érdemel. Ez igaz már amiatt is, mert mint a legtöbb jogterület, ez sem tekinthető statikusnak, sőt a fejlődés – legalábbis az Európai Unióban – nagyon is jól tapintható.

E tanulmány célja, hogy egyfajta bevezetésként feltérképezze – az okokat feltárva – azokat a fejlődési irányokat, amelyek a ma ismert helyzetet kialakították, továbbá bemutassa és választ keressen arra, milyen irány(ok)ban várható a további fejlődés.

2. Az európai jogi környezet

Külföldre utazás esetén a jogokról egyik oldalról tisztán nemzeti normák szólnak, amelyek a külföldön szükség esetén igénybevett ellátások finanszírozását szabályozzák.⁷ Másrészt a múlt század közepe óta nemzetközi normák és egyezményes formát öltő szabályok olyan hatásával kell számolnunk, ami alapvetően befolyásolta ezeket a nemzeti szabályokat. Ahogyan arra Fazekas Marianna is rámutat⁸, a szociális

⁶ Fazekas (szerk.) 2020 25.

⁷ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.), és szükség szerint végrehajtási szabályaik, illetve a külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet.

⁸ Fazekas: A szociális igazgatás. 296.

jogokkal összefüggő nemzetközi szabályozások alapját az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében kialakult egyetemes egyezmények teremtik meg. Ezekben a normákban rendszerszerűen kijelölt elvek alapvetően befolyásolják a nemzetközi (és uniós) kapcsolatrendszerünkön alapuló több- vagy kétoldalú nemzetközi megállapodásainkat, tagságból fakadó kötelezettségeinket.

Abban az időszakban, amikor Magyarország érdemben megkezdte meglévő egyezményei felülvizsgálatát, Európában legalább három szabályrendszerre volt célszerű figyelemmel lenni, és ezek alapvetően megszabták a magyar tárgyalási kereteket: az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ), az Európa Tanács (ET) és végül az Európai Unió leendő tagjaként több alapvető rendelkezés jelölte ki ezeket. A mind realisabbá váló uniós csatlakozásra tekintettel az uniós jog, az ET-hez való csatlakozást követően az ET égisze alatt vállalt nemzetközi kötelezettségeink, és ezzel párhuzamosan az ET meghatározó iránymutatásai, ajánlásai, továbbá az ENSZ égisze alatt elfogadott szabályok, így különösen a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) tagságából fakadó kötelezettségek (és a szervezet ajánlásai) jelentik azt a keretet, amelyre tekintettel kellett lenni.⁹

Magyarország az Európai Unió, illetve az ET más tagállamaival számos egyezményt hozott létre a szociális biztonsági koordináció tárgykörében¹⁰. Ennek során szükséges volt figyelembe vennie azokat a nemzetközi kötelezettségeket, uniós alapelveket, normákat és a mindezekhez kapcsolódó lehetőségeket, amelyeket az ET tagjaként, illetve az Európai Unió leendő tagállamaként magunkra nézve kötelezőnek fogadtunk el¹¹.

Kiemelt fontosságú nemzetközi kötelezettségek vállalására került sor az Európai Szociális Karta lényegi szabályai magunkra nézve kötelező hatályának elismerésével¹².

Amikor Magyarország megkezdte a szociális biztonsági egyezményei körébe tartozó normái felülvizsgálatát és az új egyezmények intenzív tárgyalásait, nagyon hamar nyilvánvalóvá vált, hogy – néhány speciális esetet kivéve – a kifejezetten Karta rendelkezéseire figyelemmel ellátott személyek többnyire nem tartoznak a természetbeni egészségügyi

⁹ Pl. az ILO 102. egyezményét, amely egyenese társadalombiztosítási tárgykörben jött létre átfogó szabályként Hoffman-Gellérné 2020 58.

¹⁰ Mészáros 2019. 30-39.

¹¹ Lásd az egészségügyi kötelezettségek európai normáiról Fazekas 2020. 25.

¹² Az uniós csatlakozásunkat megelőző egyik legfontosabb jogi keret az 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Karta. A Karta fontosságáról lásd Hoffman-Gellérné 2020. 59. A Karta 13. Cikke az egészségügyi segítségre való jogot rögzíti, és „4. bekezdése rendelkezik arról, hogy a cikkben meghatározott jogokat az 1953. december 11-én Párizsban aláírt Szociális és Orvosi Ellátásról szóló európai egyezményből eredő kötelezettségeknek megfelelően kell alkalmazni.” (a törvény indoklása szerint)

ellátásokat koordináló egyezmények hatálya alá, mert az adott személyek az esetek többségében a szerződő partner joga szerint nem szereznek ellátásra jogosultságot a nemzeti jog szerint. Elvi szempontból azonban a rászorultság elvén a hozzáférés biztosítása nagyon is fontos támpontot ad, mit is célszerű az egyezményes viszonyokban szabályozni.

Bár jogi értelemben Magyarország nem vállalta a Karta 12. cikkében a társadalombiztosítással (tanulmányunk tekintetében lényegében a szociális biztonsággal) összefüggő államközi koordinációs kötelezettségeket (4. a. pont¹³), azonban közvetve ezek mégis fontosak az egyezményekben követett elvek szempontjából.¹⁴

Az ET buzdítja a tagjait arra, hogy egymás között szociális biztonsági egyezményes tárgykörben viszonyaikat speciális szabályokkal – kétoldalú egyezményekkel – rendezzék¹⁵. Az ET által javasolt modellegyezmény III. részének 1. Fejezete 7 cikkében ad javasolt szabályozási elemeket a betegségi és anyasági ellátásokra: az ellátásokhoz való hozzáférést megalapozó jogosultsági idők egybeszámítása (13. Cikk), a másik ország területén való tartózkodás esetén azonnal nyújtani szükséges ellátásokra vonatkozó javasolt szabályok (14 Cikk), az áttelepülők egészségügyi ellátásának szabályozása (15 Cikk), a határmenti(ingázó)munkavállalók és – bizonyos feltételek mellett – családtagjaik esetében az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés szabályai a biztosítás országán kívüli országban (16. Cikk), a nyugdíjasok és családtagjaik ellátásának speciális szabályai (17. Cikk), az illetékes intézetek meghatározásának (18 Cikk) és a költségek visszatérítésének szabályai (19. Cikk).

Nyilvánvalóan a modellegyezmény szabályai semmilyen formában nem kötelezőek, azonban nagyon életszerűen és összességében időtállóan jelölték ki azokat a szabályozási kérdéseket, amelyeket a szerződéskötő feleknek szükséges lehet megvitatniuk és speciális helyzetükre, igényeikre figyelemmel szabályozniuk. E tekintetben – bár közvetlenül jogi kötelezettséget nem jelentettek sosem – gyakorlati hatásuk mégis jelentősebb, mint akár a Karta rendelkezései.

1980-ban fogadták el a genfi orvosi ellátásokról szóló egyezményt, amelyet Magyarország ratifikált.¹⁶ Ez az azonnali orvosi ellátást igénylő esetekben (lényegében sürgős szükség esetén) írja elő a kötelező ellátás

¹³ Lásd a Karta 12 Cikk 4. pontját

¹⁴ Ezeknek a kötelezettségeknek a formális vállalásában a Módosított Karta ratifikációja sem változtatott. Lásd a Módosított Karta 12. Cikk 4. pontját

¹⁵ Az Európa Tanács által kidolgozott egyezménytervezet nem csak a munkavégzéshez kapcsolódó, de bármilyen célú, az országok közötti szabad mozgást elősegítő szabályozásra tesz javaslatokat. <https://www.coe.int/t/dg3/sscsst/Source/ModProven.PDF> (letöltés 2020. 04.14.)

¹⁶ 1983. évi 29. törvényerejű rendelet az államok területén ideiglenesen tartózkodó személyek orvosi ellátásáról szóló, Genfben, az 1980. évi október hó 17. napján aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről

nyújtását. Az egyezmény meghatározza azt is, hogy pontosan ki (hazája joga szerint ellátásra jogosult és ezt igazolja)¹⁷, mikor (ideiglenes tartózkodás során), milyen szabályok szerint (az ellátás nyújtó ország joga), meddig (formálisan gyógyulásig, de valójában hazaszállítható, hazatérésére alkalmas állapotba kerülésig - 4. Cikk (1)bekezdés) jogosult az ellátásra Továbbá rögzíti azt is, hogy semmiképpen sem történhet az eredeti beutazás egészségügyi ellátás igénybevételére (4. Cikk (5) bekezdés)¹⁸. A felek megtérítési kötelezettségét szabályozza az egyezmény, azonban azt alapvetően a felek megállapodásától teszi függővé (6. Cikk).¹⁹ Ez, a Kartától szemléletében eltérő szabályozás inkább az ET modellegyezményt idézi fel. Ugyanakkor látni kell, hogy a Kartához hasonlóan abszolút sürgősség esetében az érintett személy orvosi ellátása nem utasítható vissza azon az alapon, hogy az adott időpontban nem tudja igazolni jogosultságát²⁰. Ez a megállapodás azért is jelentős vizsgálatunk szempontjából, mert ennek alapján – erre hivatkozással – két konkrét EGT tagállammal kötött megállapodásunk is született 1990 előtt²¹, amely már a modern európai elvek felé való elmozdulás egy lépését jelentette.

A kétoldalú szabályrendszerünket alapvetően befolyásoló – döntő lökést megadó – tényezőként jelentkezett az európai uniós integráció folyamat, amely komoly hatást gyakorolt arra a jogi környezetre, amely a személyek külföldi tartózkodása során egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést biztosít nemzeti jogunkban. A kétoldalú kapcsolatokban minőségi ugrást jelentett az Európai Unióhoz való csatlakozás igénye. A csatlakozás folyamatában ugyanis kiemelt pont volt az egészségügyi ellátórendszerünk és igazgatásunk számára, hogy felkészüljön a tagság idején az uniós jog alá tartozó állampolgárok megfelelő ellátására.

„Bár az Európai Unió történetében – ahogy ezt minden unióval, uniós politikákkal foglalkozó írás is megállapítja – a szociális dimenzió viszonylag hosszú ideig nem jelent meg” ... és „a társadalombiztosítási rendszerek koordinációja (csak – M.Á.) a megszerzett várományok és ellátások „forgalmát” biztosította a munkavállalók mozgásához igazodóan”²², a csatlakozásunkra a helyzet gyökeresen megváltozott. Az európai uniós

¹⁷ A Genfi egyezmény 5. Cikke

¹⁸ A Genfi egyezmény 4. Cikk (1) és (5) bekezdései.

¹⁹ A Genfi egyezmény 6. Cikke

²⁰ A Genfi egyezmény 5. Cikk (4) bekezdése, a fogalmakra 1. Cikk i) és j) pontjai.

²¹ „A európai integrációs folyamat szempontjából említést érdemel, hogy a két legutóbbi egyezmény - a magyar-norvég, illetve a magyar- finn - a területükön ideiglenesen tartózkodó személyek orvosi ellátásánál már a Genfben 1980. október 17-én kelt, az államok területén ideiglenesen tartózkodó személyek orvosi ellátásáról szóló Európai Megállapodáson alapul.

Lásd: TB 46” <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/30/id/00000046.TBK/ts/10000101/> (letöltve 2020. április 17.)

²² Fazekas 2020. 26., részletesebben lásd Gellénné – Gyulavári Tamás 2011. 437–462., 444–449.

szabályozás vonatkozik az egészségügyi ellátás feltételeire, és ez ma már nem csak a szabad munkavállalás jogával élő, és ilyen minőségben a másik tagállamban tartózkodó munkavállalókra és családtagjaikra terjed ki, hanem az európai szabályozás hatálya alá eső minden személyre, függetlenül a másik ország területén történő tartózkodás minőségétől. Főszabályként az egyik tagállamból a másikba átutazó, az ellátások tekintetében biztosított/jogosult személyeket igénybevétele esetén – erre a célra rendszeresített igazolási rend alapján – az adott egészségügyi intézmény, orvos ugyanolyan feltételekkel látja el, mint saját biztosítottait/állampolgárait. A gyógykezelés költségeit a beteg biztosítója téríti meg az ellátást nyújtó intézménynek.

Az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés, a szolgáltatások nyújtásával összefüggő jogok kérdésköre, szabályozottsága az Európai Unióban nagyon összetett és többlépcsős fejlődési folyamatban alakult és alakul ma is²³. Célszerű figyelembe venni, hogy alanyi jogon mindenki számára hozzáférést biztosító egységes – és standardizált – európai egészségügyi rendszert még maga az EU sem képes létrehozni és működtetni. Az európai integrációnak soha nem is volt ez a célja, ehelyett koordinációs szabályok biztosításával segíti az állampolgárokat a szabad mozgás jogának gyakorlásában. Fontos rámutatni arra, hogy minden tagállamtól a saját – a gazdasági ereje, társadalmi tradíciói és konszenzusa keretei között kialakított – nemzeti egészségügyi rendszerét átvenni és azt uniós szinten működtetni még az Unió forrásai sem tűnnek elégségesnek. Az EU nem is tekinti, tekintheti feladatának ennek a kihívásnak a felvállalását. Az egészségügyi rendszerek működtetése és finanszírozása leghatékonyabban még az EU-n belül is csak a nemzeti rendszerekben valósítható meg. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az egészségügyet érintő európai uniós politikaképzés mára ne jutott volna el oda, hogy a megfelelő szintű védelem legmagasabb fokát ne csak elősegítse, de szükség szerinti keretek működtetésével biztosítsa, és ha kell kikényszerítse.²⁴ Az uniós koordinációs szabályok azt garantálják,

²³ Az 1958-ban elfogadott 3 és 4. számú EGK rendeleteket (1.) az EGT/uniós állampolgárok tekintetében a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK rendelet, valamint az ennek végrehajtására kiadott 574/72/EGK rendelet váltotta fel (2.). Majd 2010. május 1-jével a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 883/2004/EK rendelet, illetve a végrehajtásáról szóló 987/2009/EK rendelet lépett a korábbi szabályozás helyébe (3.).

²⁴ A jogvédelem fejlődése jellegzetesen európai a másik országban tagállami állampolgár munkát vállalóktól a valamennyi európai állampolgárig, a sürgős szükségétől az orvosilag indokolt ellátásig fejlődő szabályokkal.

A 1408/71/EGK rendelet 22. cikke (1) bekezdésének a) pontja 1996-tól garantálta, hogy egy munkavállaló (vagy önálló vállalkozó és persze családtagjaik) még akkor is, ha soha nem dolgozott másik tagállamban, ideiglenesen egy másik államban való tartózkodása során a biztosítás helye szerinti állam terhére minden természetbeni ellátásra jogosult, amely orvosi okból szükséges. A 22. cikk (1) bekezdésének a) és c) pontja által garantált védelem 2004-től nem korlátozódik a munkavállalókra, az önálló vállalkozókra és a hallgatókra,

hogy az érintett személyek egy tagállam joga hatálya alá tartozva a diszkriminációmentesség, a megszerzett jogok megőrzése alapelvek tekintetében mind elméletben, mind a gyakorlatban teljes védelmet élvezzenek²⁵.

Azért fontos kiindulópontként az uniós jogra tekinteni, mert ez a normarendszer a nemzeti szabályokban az egyenlő elbánás elvének alkalmazásával az uniós állampolgároknak ugyanazon – elbírálásra, elbánásra és ellátásra vonatkozó – jogokat biztosítja, mint az adott tagállam állampolgárainak, ha azon ország jogának hatálya alatt jogokat szereztek. Ez a gyakorlatban érvényesülő, a tagállamok nemzeti jogában közvetlenül alkalmazandó jogi normaként jelenik meg.²⁶

3. A kétoldalú egyezmények

A kétoldalú kapcsolatrendszerünk mind a mai napig sem tekinthető egységesnek. Az elismert tény, hogy „[A] kétoldalú egyezményeknek történetileg 'több generációja' alakult ki”²⁷. Ugyanakkor ez a mára igen sokrétű eszközrendszer a szabad mozgás jogával élő személyek számára valódi biztonságot nyújtó kereteket biztosít – a legtöbb meghaladott egyezményt kiváltva –, és tartós, akár hosszú évtizedeken keresztül is működőképes rendszerként védi a mobilitással érintett állampolgárok jogait az EU-n kívüli országok egy részében. Ez hosszú és több tekintetben kívülről is vezérelt fejlődési folyamat eredményeképpen alakult így. Az egészségügyi ellátásokat tekintve az általános európai trendektől sokszor nagyon is eltérő a magyar kétoldalú kapcsolatrendszer.

Történetileg – ahogyan azt nem felejthetjük el – már 1945 előtt létezett olyan egyezmény, amely kifejezetten rendelkezett az államok közötti megállapodásos körben egészségügyi ellátásról²⁸, de ezt nehezen lehetne

valamint családtagjaikra, akik egy tagállamban biztosítottak és ideiglenesen tartózkodnak egy másikban, például a szabadságuk ideje alatt. Innentől kezdve a szabály minden személyre vonatkozik, feltéve, hogy valamely tagállam állampolgárai, és egy tagállam jogszabályai szerint biztosítva vannak (például nem aktív személyek, akik tartózkodási alapú rendszer alapján vannak biztosítva). Mivel a Bíróság határon átnyúló egészségügyi ellátással kapcsolatos ítélezési gyakorlata eredményeként a „betegek mobilitása” az elmúlt két évtizedben az egyik legvitatottabb kérdés európai szinten, érdemes figyelembe venni a rendeleti jogalkotás mellett az irányelvi jogalkotásban elért eredményeket az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférésben, lásd a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről 2011/24/EU irányelvet.

²⁵ Van der Mei 2018 81.

²⁶ Nemzetközi Munkaügyi Szervezet – ILO Convention No.102 concerning Minimum Standards of Social Security, 1952; ILO Recommendation No.202 concerning National Floors of Social Protection, 2012. – Ezekben a dokumentumokban az ILO azt ajánlja, hogy bármely kétoldalú szociális biztonsági egyezmény fedje le valamennyi a szociális biztonság hagyományosnak tekintett kilenc kockázati ágát, és ezek között kifejezetten szerepel az egészségügyi ellátás, a betegségi és az anyasági ellátások.

²⁷ Fazekas 2020. 26.

²⁸ „Például az 1930. évi XLIV. törvénycikk a betegek kölcsönös ellátása tárgyában 1928. évi február hó 22-én Belgrádban kelt magyar–szerb–horvát–szlovén egyezmény becikkelyezéséről; hasonló jött létre 1931-ben

rendszeresnek tekinteni, és különösen nem lehet a tanulmány elején említett szociális jogok rendszerébe kapcsolva értelmezni.

Számos országgal az 1960-as években jöttek létre kétoldalú egyezmények, amelyek szűkebb vagy tágabb tartalommal tartalmazták az egészségügyi ellátások kérdéskörét. Ezeknek két típusa volt:

a) szociálpolitikai egyezmények²⁹,

b) az egészségügyi ellátás kérdését a sürgős szükség esetére szabályozó kétoldalú egészségügyi megállapodások (általában kormányközi megállapodásként jöttek létre).

Az előbbieket az európai integrációs folyamatban a felek az elmúlt évtizedekben felváltották egy új szociális biztonsági egyezménnyel, amely a természetbeni egészségügyi ellátásokat szintén a modern európai elvek mentén szabályozta újra, vagy a két fél között az uniós jogrend lépett életbe³⁰.

Az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés illetően Kelet-, Közép-, és részben Dél-Európa esetében összetett, de nagyon hasonló alapokon nyugvó kapcsolatrendszer alakult ki a Szovjetunió érdekszférájába tartozó szocialista országok között. Magyarország az 1950-es és 1960-as években létesített államközi szociálpolitikai egyezményeket az akkori európai szocialista országokkal. Így jött létre Magyarország és Lengyelország, Csehszlovákia, Románia, Bulgária, az NDK, Jugoszlávia, illetve a Szovjetunió közötti szociálpolitikai egyezmények köre. Az egyezmények annak a kornak megfelelően tükrözik egyrészt az adott időszak külpolitikai törekvéseit, kapcsolatait, másrészt az egészségpolitikai sajátosságait.

Ahhoz, hogy megértsük a szabályok mit és miért tartalmaztak, látni kell, hogy abban az időszakban meghatározó körülmény volt a korlátozott – és szabályozott – migráció. Ehhez járult még az is, hogy az állami költségvetésből finanszírozott, döntően állampolgári jogosultságként járó egészségügyi ellátás feltételei között létrehozott egyezmények esetében egyszerűen végrehajtható, kevés adminisztrációval járó nemzetközi szabályok kialakítása volt indokolt. Így az úgynevezett 'területi elv' alkalmazásával egyszerű adminisztrációra törekvő egyezmények kerültek aláírásra. A területi elv alkalmazása azt jelenti, hogy – főszabályként – a

Bulgáriával is." Fazekas 2020. 26.

²⁹ „A szocialista korszakban lényegében valamennyi szocialista országgal létrejöttek ilyen egyezmények, ... melyek az egészségügyi ellátások kölcsönös biztosítását is tartalmazták.” Fazekas 2020. 26.

³⁰ Pl. a balti államok esetében az 1991-2004 közötti szabályozatlan időszakot követően a szociális biztonsági koordinációs mechanizmusok újra szabályozottá váltak hazánk és ezen országok viszonylatában. Bár a csehszlovák egyezményt nem váltotta fel új egyezmény, de a csatlakozást követően az uniós koordinációs szabályokat alkalmazzuk ezen országokkal is.

tartózkodási hely szerinti ország nyújtja az ellátást, és a költségek elszámolására a szerződő felek között nem kerül sor. Természetesen ettől a főszabálytól részben eltérő példát is láthattunk, különösen a jugoszláv egyezmény esetében.³¹

1990 után, de az uniós csatlakozásunk előtt magyar részről a szomszédos és néhány más európai országgal való kapcsolatok újraszabályozása azért is volt szükséges, mert a lehetővé vált mobilitás következtében mind nagyobb számú állampolgárt érintett az igény, hogy a külföldön igénybevett egészségügyi ellátások szabályozása rendezett legyen.

Mind Magyarország, mind a legtöbb szomszédos európai ország – ide nem értve a már uniós tag Ausztriát – az uniós jogszabályok alkalmazására készülve kétoldalú kapcsolatok kialakításával törekedett az uniós alapelveken nyugvó, uniós szabályozási szemléleten alapuló eljárások és azt támogató mechanizmusok, nemzeti adminisztratív rendszerek kialakítására, illetve továbbfejlesztésére. Ennek a célja az, hogy az így elfogadott megállapodások megfelelően szolgálják a felkészülést az Európai Unióhoz való csatlakozást követően az uniós rendszer minél hatékonyabb alkalmazására.³² Erre mindenképpen szükség volt, mert a szabad mozgás jogával élő személyek esetében a turisztikai, rövid távú külföldi (jelen esetben EU tagállamban) tartózkodás a csatlakozást követően megváltozó jogszabályi környezetben azonnal jelentős nyomást gyakorolt a hazai ellátó és adminisztratív – azaz a szolgáltató és a finanszírozó – intézményrendszerre.

³¹ Így: a Magyar Népköztársaság és a Bolgár Népköztársaság között a szociálpolitikai együttműködésről szóló Budapesten, 1961. június 30-án aláírt államközi egyezmény: kihirdette 1962. évi 2. törvényerejű rendelet (ma már nem hatályos); a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Köztársaság között a szociálpolitikai együttműködésről szóló Budapesten, 1959. január 30-án aláírt államközi egyezmény: kihirdette 1959. évi 41. törvényerejű rendelet (még hatályos, de nem kerül alkalmazásra, mert mindkét ország tekintetében az uniós jogot alkalmazzuk); a Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság kormányai között az állampolgáraik szociális biztonságával kapcsolatos kérdések rendezése tárgyában megkötött egyezmény Budapest, 1957. október 7., kihirdette 1959. évi 20. tvr. (ma már csak Koszovó tekintetében hatályos); a Magyar Népköztársaság és a Lengyel Népköztársaság között a szociálpolitika területén történő együttműködésről megkötött államközi egyezmény, Varsó, 1959. február 14., kihirdette 1959. évi 38. tvr. (ma már nem hatályos); a Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság kormányai között a szociálpolitika területén történő együttműködésről megkötött egyezmény Budapest, 1961. szeptember 7.; kihirdette 1962. évi 5. tvr. (ma már nem hatályos); a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában megkötött államközi egyezmény Budapest, 1962. december 20.; kihirdette 1963. évi 16. tvr. (ma már csak Oroszország és Ukrajna tekintetében hatályos); a Magyar Népköztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság között a szociálpolitika terén történő együttműködés tárgyában Budapesten, 1960. január hó 30. napján kötött egyezmény, kihirdette az 1960. évi 13. törvényerejű rendelet (ma már nem hatályos).

³² A jelentős mobilitás miatt az állampolgárok számára kiemelt fontosságúak voltak az osztrák, a német és a svájci egyezmények (német viszonylatban specifikum volt, hogy a korábbi Német Demokratikus Köztársasággal volt egyezménye a Magyar Népköztársaságnak), amelyek megkötése az uniós tagságunkra való felkészülés fontos elemei lettek. A többi szomszédunkkal a csatlakozást megelőzően élt egyezményünk, amelyek felváltására több esetben sor került.

Nyilvánvalóan a csatlakozási folyamat megindulásával az egészségügyi adminisztrációnak kiemelt érdeke volt, hogy az erre való felkészüléshez minden segítséget megragadjon³³, és ebben a 2000-es évek elején megkötött egyezményeink alapvető jelentőségűek voltak (német, osztrák viszonylatban). Sajnos a sürgős szükségben elengedhetetlen ellátásokat közel sem a legolcsóbb és a könnyebben finanszírozható járóbeteg ellátásban kell igénybe venni, gondoljunk csak egy komolyabb közúti balesetre, vagy külföldi tartózkodás alatti szívrohamra. Ehhez pedig értelemszerűen társult az az igény, hogy ne csak ezeket a helyzeteket, hanem a sokkal összetettebb igényeket támasztó, a hosszabb tartózkodással összefüggő élethelyzeteket is megfelelően kezeljék a szabályrendszerünk (külföldi munkavégzés, másik országban biztosított/lakó családtagok ellátása, tanulmányok folytatása, ingázás, áttelepülő nyugdíjasok ellátásai stb.).

Így teljesen érthető volt, hogy az új szociális biztonsági egyezmények létrehozása során már a kezdetektől fogva hangsúlyozottan tekintettel volt a jogalkotó a személyek szabad mozgásának gyakorlásához kapcsolódó – a tagállami eljárásokat összehangoló – szociális biztonsági koordinációs rendeletekre és alapelvekre. Sőt mi több, kezdetben a magyar fél lényegében ezt tekintette a meglevő egyezményes kapcsolatok megújításában – a legnagyobb előttünk álló kihívás kezelésében – az egyik leghatékonyabb eszköznek. Azonban ennél némileg összetettebb a magyar egyezményes kapcsolatrendszer megújulásában szerepet játszó mozgatórugók összessége. Az évek előrehaladtával és az európai uniós tagságunkkal pedig értelemszerűen ezek a mozgatórugók is jelentősen változtak.

A mozgatórugók jobb megértéséhez célszerű a folyamatokat áttekinteni azoknak a trendeknek a vizsgálatához, amelyek a szociális biztonsági egyezményes kapcsolatrendszerünkben az egészségügy ellátásokat érintik. Három nagy időszakot érdemes megkülönböztetni.

Az 1990-es évek első felében nagyon komoly előrelépésről nem beszélhetünk, talán az igények megfogalmazásához vezető folyamaton kívül. Ennek tartalma az európai uniós csatlakozás elvi igényének felmerülése, illetve az országnak az ET-hez való csatlakozása, amely a

³³ Az érintett ellátások nyújtásának végső teherviselője a biztosított/jogosult személy esetében az az egészségbiztosító lesz, amelynél az illető személy biztosítottként minősül vagy jogosultságot szerzett, és nem attól függ, hogy melyik ország területén vett igénybe ellátást. Ennek megfelelően a biztosítási elvet figyelembe véve mindegyik fél viseli a saját biztosítottja által igénybe vett ellátások pénzügyi terheit. Szemben a nem adminisztratív szocialista egyezményekkel, az elszámolási elvű egyezmények nyilvánvalóan akkor lehetnek ügyfélbarát megoldások, ha a nemzeti hatóságok és különösen az illetékes intézmények készek és képesek a nagy adminisztratív teherrel járó rendelkezések (engedélyezés, jogosultság igazolása, elszámolás) – nemzetközi együttműködés keretében történő – megvalósítására.

Karta és a modellegyezmény révén gyakorlatilag is elősegítette az ET tagállamok közötti kétoldalú szerződések megkötését³⁴. Jól láthatóan a két hatás alapvetően európai, az európai államok kapcsolatait középpontba helyező hatás volt.

Érdemi előrelépésre az 1990-es évek második felében, a hosszú évtizedek óta napirenden levő – de éppen az egészségügyi ellátások költségterhei és finanszírozási igényei miatt szakmailag sem véglegesített – osztrák szociális biztonsági egyezmény kínált lehetőséget.³⁵ Ezzel párhuzamosan a német-magyar viszonyrendszerben is megkezdődtek a tárgyalások³⁶. A két uniós állam szerződéstervezetei értelemszerűen nem tudták a teljes, e területen releváns EU koordinációs szabályrendszert átültetni, jóval inkább a munkavállalási célú mozgások, az ideiglenes tartózkodás és az áttelepülő nyugdíjasok kérdéskörei kerültek napirendre.³⁷ Az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés tárgykörében az elveket nézve igen, de a részlet szabályokat tekintve nem pontosan az uniós szabályokat formálták át a szerződő országok igényeire. Az eredmények végül is sok tekintetben az ET modellegyezményt idéző szerződések lett. Ennek oka az, hogy a felek egyértelműen az egyszerűbben, de hatékonyabban kezelhető és végrehajtható, ugyanakkor a két ország speciális közös igényeit kiszolgáló³⁸ szabályozási kereteket kívánták létrehozni.

Az, hogy osztrák – magyar viszonylatban már 1980-as években felmerült egy ilyen szerződés iránti igény, érthető még a „vasfüggöny”, a zárt határok ellenére is, hiszen célszerű lett volna Ausztria és Magyarország között a viszonyt rendezni. Az akkori szabályokban is fellelhető uniós elveket a tervezetben az asztalra tevő osztrák javaslatot Magyarország nem is elvi megközelítése, hanem éppen az egészségügyi ellátások finanszírozásával és elszámolásával kapcsolatos szabályok miatt nem tudta sokáig elfogadni. A homogén betegségcsoportokon alapuló teljesítményfinanszírozási rendszer bevezetése előtt az intézményi bázisfinanszírozási rendszerben működő magyar ellátórendszer és annak a finanszírozását működtető adminisztratív rendszer nem volt abban a

³⁴ A már korábban említett Európa Tanácsi modellegyezmény ennek III. rész 1. fejezete rendezi az egészségügyi ellátás kérdéseit.

³⁵ A Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, 1999. március 31-én, Budapesten aláírt Egyezmény (kihirdette: 2000. évi CXXIII. törvény).

³⁶ A Magyar Köztársaság és a Németországi Szövetségi Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, 1998. május 2-án, Budapesten aláírt Egyezmény (kihirdette: 2000. évi XXX. törvény)

³⁷ A német és az osztrák egyezmények esetében még a partner szolgáltatotta a tárgyalások alapjául szolgáló tervezeteket, az egyezményes szabályokra kiterjedő magyar tervezet vagy modell még nem létezett.

³⁸ Lásd például a német-magyar egyezmény 14. cikkében szabályozott önkéntes biztosítási szabályokat, vagy az osztrák magyar egyezmény 11. cikk (4) bekezdésében az Ausztriában szabadfoglalkozású orvosok, fogorvosok és fogtechnikusok által végzett kezelések speciális szabályait.

helyzetben, hogy valóban a minden működési feltételt biztosító árat el tudja számolni a nyújtott ellátás tekintetében. Már csak azért sem, mert a magyar finanszírozási rendszer nem a nyújtott ellátások ellenértékét biztosította – utólagos elszámolás alapján –, hanem általában egy-egy egészségügyi intézmény egyhavi/éves teljes működésének forrásait nyújtotta a szolgáltatóknak. Így nem is lehetett pontosan megmondani, hogy egy osztrák biztosított által Magyarországon igénybevett ellátásnak ténylegesen mi is lett volna az ára. (Két intézményben ugyanaz az ellátás, az átlagszámítások alapján akár teljesen különböző „árat” eredményezhetett.) Jelentős finansziális kihívásként jelentkezett továbbá az, hogy fordítva, egy magyar személy által Ausztriában igénybevett, ugyanolyan helyzetben szükséges ellátás megtérítését osztrák áron a magyar ellátásra jutó forráshoz képest sokszoros áron kellett volna vállalnia a magyar rendszernek. Ezt 1990 előtt végül nem fogadta el Magyarország.

Az egyezmények a különleges rendelkezések között a betegséggel, anyasággal összefüggő pénzbeli és természetbeni ellátásokat szabályozzák (e tekintetben elvi alapon az európai uniós szabályokhoz igazodva), rendszerint elkülönült fejezetben, számos cikkre bontva a szabályokat. Érdekes ezeket közelebbről is áttekinteni, mert – ahol egészségbiztosítás felmerül – ott ezek a szabályok nagyon is jellemző elvi kiindulási alapot jelentenek bármilyen vizsgálathoz.

A szabályok lényegi tartalma az alábbi:

a) a két országban szerzett biztosítási idők – amennyiben nem ugyanazon időre esnek – az ellátási jogosultság megszerzése és az ellátás nyújtásának időtartama szempontjából összeszámításra kerülnek³⁹;

b) a természetbeni ellátásokat önálló cikkben szabályozzák, azzal, hogy amennyiben az ellátásra jogosult a másik állam területén lakik, vagy ott ideiglenesen tartózkodik (a halaszthatatlan/sürgős szükség mértékéig), vagy ebbe a másik államba kifejezetten ellátás igénybevétele céljából utazik be, az illetékes teherviselő terhére jogosult a lakó- vagy tartózkodási helye szerint illetékes teherviselőtől természetbeni ellátásokra, erre az utóbbi teherviselőre érvényes jogszabályok szerint úgy, mintha ennél volna biztosítva;

c) az egyezmények tartalmazzák a nagyon drága eszközök (művégtagok, nagyobb segédeszközök) előzetes engedélyhez kötött

³⁹ Pl. ha valamely ellátás nyújtásához a jog megszerzésének előfeltétele valamennyi egybefüggő biztosítási idő, akkor figyelembe kell venni a másik országban megszerzett megelőző biztosítási időt.

felhasználását a nyújtott ellátások során (itt az illetékes teherviselő, azaz a beteg biztosítója előzetes hozzájárulása kell);

d) a szabályok családtagokra/közeli hozzátartozókra való kiterjesztését is biztosítja a szabályozás (hogyan minősül ilyennek, azt mindig a teherviselő nemzeti szabályai mondják meg);

e) a nyugdíjasok a lakóhelyükön jogosultak igénybe venni az ellátásokat. Ennek finanszírozója

ea) német viszonylatban – ha mindkét országból kapják a nyugdíjat –, az az ország, ahol a nyugdíjas lakik (az egyezmény fogalmai szerint „szokásosan tartózkodik”), ha nem attól az országtól kapja a nyugdíját, amelyben lakik, akkor a nyugdíj kifizetője szerinti ország megtéríti az ellátásának költségeit;

eb) osztrák viszonylatban, abban az országban, ahol lakik;

f) az illetékes teherviselő – az igazgatási költségek kivételével – megtéríti a tartózkodási hely szerinti teherviselőnek a felmerült költségeket;

g) meghatározzák az ellátások nyújtásáért és a finanszírozásért felelős intézményeket, és

h) a felek megállapodhatnak abban, hogy – az elszámolási eljárások egyszerűsítése érdekében – a felmerült költségeket minden esetben, vagy az esetek bizonyos csoportjai esetében átalányösszegben térítik meg egymásnak.

A szabályozások tartalma mutatja, hogy a későbbi jogviták elkerülése céljából érdemes nagyon pontosan meghatározni, milyen jogszabályok is irányadók az igénybevevőre, illetve az ellátás nyújtójára. Előbbire jó példa a német-magyar egyezmény azon rendelkezése, miszerint a természetbeni ellátások nyújtására a tartózkodási hely szerinti teherviselő számára mérvadó jogszabályok az irányadóak, azonban az ellátások időtartamára, a figyelembe veendő hozzátartozók körére, valamint az ellátással kapcsolatos peres eljárásra nézve az illetékes teherviselő számára mérvadó jogszabályok érvényesek (16. cikk (2) bekezdés). Utóbbira szintén a német egyezmény ad jó példát, mely teljesen egyértelművé teszi, hogy az adott ország biztosítási rendszerében nem biztosított személyek részére is az egyezményes szabályok alapján azok kötelesek ellátást nyújtani.⁴⁰

⁴⁰ Lásd a német egyezmény 16. Cikk (4) bekezdését

Az 1990 évek második felében új helyzetet teremtett a Svájccal megkötött egyezmény⁴¹. Az egyezmény a szociális biztonság, azon belül azonban csak a nyugellátások területét szabályozza. Elsődleges célja az volt, hogy lebontsa a Svájcban élő magyar származású személyek hazatelepülésének azt az akadályát, hogy – hazatelepülési szándékuk esetén – a nyugdíjuk Magyarországra történő átutalásához nem rendelkeznek a svájci belső jogszabályok szerinti feltételekkel. Az egyezményben nem az egészségügyi ellátásuk volt a rendezendő probléma. Ezzel kapcsolatban már az egyezmény hatálybalépése után merültek fel kérdések.⁴² Az egyezmény az ideiglenes (elsődlegesen turisztikai célú) tartózkodáshoz nem fűz többlet- illetve koordinációs jogokat harmadik állam állampolgáraihoz képest. Viszont részletesen szabályozza, hogy az egyik szerződő fél állampolgára – a másik szerződő fél területén fennálló munkaviszonya, vagy állandó tartózkodása esetén – milyen feltételekkel csatlakozhat a másik ország betegségi, illetve egészségbiztosítási rendszeréhez. Ez a rendszer jól érzékelhetően szándékosan szűkebb, mint amit a német és osztrák viszonylatban láthattunk.

A 2000-es évek első felében Hollandiával⁴³, Kanadával és Horvátországgal megkötött egyezmények több új szempontot hoztak be a rendező elvek meghatározásába.

Míg Hollandia esetében nem teljeskörű egyezmény megkötése, hanem egyetlen, de érzékeny nemzeti utalási szabály kezelése volt a cél, a Kanadával⁴⁴ (és Quebec-vel) létrejött egyezmény előkészítése teljesen új, rendszerszerűen is értékelni szükséges helyzetet tárt fel. Európán kívül is bevett gyakorlat két ország között szociális biztonsági egyezményrel rendezni a jogviszonyokat, de ezen egyezmények megkötésének célja nagyon sok esetben kétirányú. Az állampolgári mobilitás mellett legalább ennyire hangsúlyos az alkalmazandó jog kérdésének megfelelő rendezése, a két ország joga ütközésének elkerülése, ami nemcsak az érintett személyek, de az őket foglalkoztató gazdasági szereplők számára is meghatározó kérdés. Ugyanakkor az Európában szinte természetesen az

⁴¹ A Magyar Köztársaság és a Svájci Államszövetség között a szociális biztonságról szóló, 1996. június 4-én, Bernben aláírt Egyezmény (kihirdette: 1998. évi VII. törvény).

⁴² A gyakorlatban kérdés volt, hogy valójában milyen szabályok alkalmazhatóak rájuk – és persze valamennyi az egyezmény hatálya alá tartozó személyre – ahhoz, hogy a társadalombiztosítási rendszer keretében vehessenek igénybe egészségügyi ellátást a két állam területén való tartózkodás során. A felmerülő problémák akkor jelentkeztek, ha magyar szolgálai idők hiányában még az egyezményes keretek között sem állapíthattak meg részükre magyar nyugdíjat, így magyar nyugdíjasként egészségügyi ellátásra nem szerezhettek jogot még az egyezmény létezése ellenére sem a magyar társadalombiztosítási rendszerben.

⁴³ A Magyar Köztársaság és a Holland Királyság között a szociális biztonsági ellátások kivételével kapcsolatos együttműködésről szóló Egyezmény (kihirdette: 2002. évi VII. törvény).

⁴⁴ A Magyar Köztársaság és Kanada között a szociális biztonságról szóló, 2002. március 4-én, Budapesten aláírt Egyezmény (kihirdette: 2003. évi LXIX. törvény).

egyezményes szabályok közé tartozó természetbeni egészségügyi ellátások kérdéskörét a legtöbb Európán kívüli állam nem kívánja az egyezmény hatálya alá vonni.

Ez volt a helyzet Kanada – és a párhuzamosan tárgyalt Quebec – egyezmény esetében is, amelyek bár teljeskörű kétoldalú megállapodás létrehozására törekedtek, de a szabályozott kérdések között csak a pénzbeli ellátásokat tekintették relevánsnak.⁴⁵

A nem európai államokkal létrejövő egyezmények nyilvánvalóan új feltételei összetettebbé tették az egyezményes szabályozásunkat, illetve azok alapelveinek rendszerét. Egyértelművé tették azt, hogy az egyezményes alapelveknek nemcsak európai uniós, illetve Európa tanácsi megközelítése lehetséges, továbbá előrevetítették a következő időszak szabályozási kétirányúságát: a természetbeni ellátások belefoglalását, vagy eleve kizárását az egyezmények hatálya alól.

A folyamat harmadik időszakában hazánk már uniós tagállamként, jelentősen megváltozott környezetben és minőségben tárgyalt és írt alá egyezményeket. Európai uniós tagállamként számos olyan jogi – uniós normákból fakadó – közvetlen kötelezettségre kellett tekintettel lenni, melyeket a csatlakozást megelőzően ugyan célszerű volt figyelembe venni, de azok közvetlen jogi korlátként még nem voltak jelen a szerződéskötéskor. Új szempontként a csatlakozást követően ezekre is kiemelt figyelmet kellett fordítani. Ugyanakkor az Európai Unió tagállamként a világ számos jelentős gazdasági potenciállal rendelkező állama számára partnerré váltunk, akivel érdemes volt megfontolni a bővülő gazdasági kapcsolatok és a várhatóan megnövekvő mobilitás fényében a szociális biztonsági egyezmény létrehozását. Ez a helyzet lényegében fordított arányossággal gyakorolt hatást a természetbeni egészségügyi ellátásokat taglaló egyezményes szabályokra.

A harmadik időszak fő rendező elveiről a következőket érdemes kiemelni. A csatlakozási folyamatunk fő rendező elve a felkészülés kihívásainak kezelése volt. Az európai uniós csatlakozás mellett azonban már a korai időkben nyilvánvaló volt, hogy a másik fontos szempont a meglévő egyezmények újjal való kiváltása.

Ez – a csatlakozásunkat követően megkötött kétioldalú egyezmények tárgyalásának és aláírásának időszakában – újabb kiemelt szempontot adott hozzá a rendező elvekhez. Míg vadonatúj megállapodás esetében ez

⁴⁵ „Az Egyezmény nem terjed ki a szociális biztonság minden ágazatára, de megkötése indokolt, mert biztosítja a magyar és kanadai nyugdíjbiztosításra jogosultságot szerzett személyek részére a szerzett jogaik megőrzését azon esetben is, ha lakóhelyüket az egyik szerződő állam területéről a másik szerződő állam területére helyezik át.” A 2003. évi LXIX törvény indokolása

fel sem merül, addig egy meglevő egyezmény felváltása esetén alapvető érdek – és az állampolgárok számára kiemelten fontos, – hogy a megszerzett jogaik megmaradjanak. Ugyanígy a várományosok számára az újonnan bevezetett szabályozásnak el kell érni – és lehetőség szerint meg is kell haladni – azt a szintet, amit a korábbi egyezmény már biztosított.

Ez a horvát egyezménnyel megkezdett sorban, a korábbi Jugoszlávia utódállamaival⁴⁶ megkötött egyezményeknél különösen jól kirajzolódó érdek volt. E körben a többi szociálpolitikai egyezmény között a legkorszerűbbnek számító, számos rendelkezésében a modern európai normáknak is megfelelő egyezményt kellett felváltani, egy új, mind a két ország közelebbi-távolabbi európai uniós csatlakozását is szolgáló egyezménnyel. A korábbi jugoszláv egyezmény modern szemlélettel már tartalmazta az ideiglenes tartózkodás során igénybe vett kórházi kezelések elszámolását, de a többi ellátási kérdést a területi elv alapján rendezte. Ezért – és mert az egészségügyi ellátó rendszerek időközbeni átalakulása ezt különösen szükségessé tette – az új horvát egyezmény az egészségügyi ellátások tekintetében már teljes egészében az elszámolási elvre épült.

Egyértelművé tette az egyezmény megkötése azt is, hogy mennyire fontos az állampolgárok/biztosítottak megfelelő felvilágosítása a jogaikról, vagyis a másik szerződő állam területén igénybe vehető ellátások módjáról és feltételeiről. Míg korábban az állampolgári alapon járó, gyakorlatilag automatikus hozzáférést engedték/szabályozták a nemzetközi normáink, teljesen új hozzáállást kívánt meg az állampolgároktól az, hogy megértsék, az új rendszerben, már nem állampolgársági alapon, hanem csak meghatározott feltételek mellett lehet igénybe venni az ellátásokat. Ezek a feltételek különösen a következők:

a) a hazai egészségbiztosítási rendszerben jogosultnak kell lennie egészségügyi ellátásra, azaz az új kétoldalú szerződés csak annak

⁴⁶ Ld. a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, Budapesten, 2005. február 8-án aláírt Egyezmény (kihirdette: 2005. évi CXXV. törvény), a Magyar Köztársaság, valamint Montenegró Köztársaság között a társadalombiztosításról és a szociális biztonság egyes kérdéseiről szóló, Budapesten, 2008. május 20-án aláírt Egyezmény (kihirdette: 2008. évi LXXII. törvény), a Magyar Köztársaság és Bosznia és Hercegovina között a társadalombiztosításról és a szociális biztonságról szóló Egyezmény (kihirdette: 2009. évi II. törvény), a Magyarország és a Szerb Köztársaság között a szociális biztonságról szóló egyezmény (kihirdette: 2013. évi CCXXXIV. törvény), a Magyarország és a Macedón Köztársaság között a társadalombiztosításról és a szociális biztonságról szóló Egyezmény (kihirdette: 2015. évi XXIII. törvény), Szlovénia tekintetében új egyezmény nem született, a két ország csatlakozását követően közvetlenül az uniós jogszabályok alkalmazása váltotta fel a két ország viszonylatában a jugoszláv egyezményt. Koszovó tekintetében a mai napig jogi szempontból érvényes a jugoszláv egyezmény gyakorlatilag azonban nem könnyen alkalmazható a szabályrendszere, és ezen a téren Koszovó részéről új, az európai uniós elveket rögzítő nemzetközi kötelezettség vállalása reálisan a közeljövőben nem várható.

biztosít jogot az ellátásra, aki az otthoni egészségbiztosítási rendszerben jogosult ezekre (nem elég tehát állampolgárnak lenni);

b) nem akárhol, bármely szolgáltatónál, hanem a másik állam azon szolgáltatóinál vehető igénybe az ellátás – az ottani biztosítottakkal azonos feltételek mellett –, amelyek a másik ország biztosítási rendszerében nyújtanak szolgáltatást;

c) fő szabály szerint az ellátás igénybevétele előtt a jogosultságot az arra kibocsátott dokumentummal⁴⁷ igazolni kell (korábban elég volt az útlevel felmutatása, ehelyett a hazai illetékes intézet /egészségbiztosító/ igazolása vált szükségessé).

A 2000-es évek második felében az EU további bővüléséig tartó korszakban megkötött egyezmények közül a másik kiemelkedő megállapodás a román⁴⁸ egyezmény volt, amely már csak azért is fontos volt hazánk számára, mert az egyik legnagyobb magyar kisebbséggel rendelkező szomszédos országgal rendezte újra a korábban – legalábbis a kisebbségek tekintetében – a román fél részére igen kedvező szabályokat az új egyezmény. A másik országban élők számára – a szabad utazást és szabadabb munkavállalást biztosító környezetben – kiemelt jelentőséggel bír, hogy a nagy számban érintett nemzeti kisebbségnek az egyezmény milyen jogokat biztosít. Nyilvánvalóan a jelentős, a román egészségbiztosítást terhelő várható költségek elvileg abban tették érdekeltté a román partnert, hogy a koordinációs szabályozást minél szűkebbre vonja, ugyanakkor a közeledő román európai uniós csatlakozás épp azt kívánta meg, hogy a szabályozás minél közelebb álljon az európai uniós normákhoz. Ez jelentős nyomás alá helyezte a román kormányzatot, így a magyar érdekeknek megfelelő szabályozás egyértelműen az uniós csatlakozásnak köszönhető.

Az állampolgárokat és különösen a magyar kisebbséget pozitívan érintő szabályozás Románia csatlakozási igényére tekintettel megfelelően biztosította – legalábbis az írott rendelkezések szintjén –, hogy az egymás országaiba való utazás esetében a sürgősségi ellátás költségei ne az ellátásra szorulókat terheljék, hanem a biztosítók egymás között számolják

⁴⁷ A gyakorlatban nagyon komoly előrelépést jelentett, különösen a rövid távú tartózkodások szempontjából, ha nem a kiutazás előtt kellett külön megkérni az alkalmazandó formanyomtatványt a hazai illetékes intézettől, hanem az illetékes intézmények megegyeztek abban, hogy a felek kapcsolataikban az Európai Egészségbiztosítási Kártya használatát is elfogadták igazolásként, ez mind az ügyfél, mind az illetékes biztosító adminisztratív terheit érdemben csökkentette. A kártya bevezetése nagyon fontos szerepet játszott abban, hogy az annak kapcsán bevezetett egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférési szabályokkal jelentős áttörés valósuljon meg (minden, a koordinációs rendelet hatálya alá tartozó személy jogosult az ideiglenes tartózkodás alatt az orvosilag indokolt ellátásra, nem kell az ellátóhoz való fordulás előtt a másik ország társadalombiztosítási intézményével felvenni a kapcsolatot) lásd Cornelissen 2009. 37.

⁴⁸ A Magyar Köztársaság és Románia között, a szociális biztonságról szóló, Bukarestben, 2005. október 20-án aláírt Egyezmény – kihirdette: 2006. évi II. törvény

el azokat. Ez azt jelenti, hogy az ideiglenesen a másik fél országában tartózkodók az azonnali orvosi ellátást igénylő esetekben (azaz a sürgős szükség körében) a szükséges ellátást megkapják, anélkül, hogy az egészségügyi intézményben a költségek közvetlen megfizetésére számlát kapnának. A román egyezmény rendelkezései szerint az ellátás költségeit a biztosítók számolják el egymás között, vagyis a magyar biztosítottak romániai ellátásának költségei a magyar felet terhelik, a román egészségbiztosítás hatálya alá tartozók magyarországi sürgősségi ellátásának költségeit pedig a román fél téríti meg a magyar egészségbiztosítás részére, ideértve a magyar kisebbséget is. Az elszámolási kötelezettség miatt értelemszerűen itt is módosultak a jogosultság igazolásának feltételei: a két ország biztosítói által kiadandó formanyomtatványokkal, illetve Románia európai uniós csatlakozását követően a két biztosító által kiadott Európai Egészségbiztosítási Kártyákkal lehetett igazolni az ellátási jogosultságot.

Ami ebben az összetett helyzetben komoly további elvi előrelépés volt, hogy lehetővé tették – az egyezmény szerinti előzetes engedéllyel – a tervezett külföldi gyógykezelések igénybevételét. Különösen az volt előremutató, hogy ebben az esetben is az illetékes ország biztosítója köteles megtéríteni az ellátást nyújtó ország biztosítójának a természetbeni ellátások költségeit. Ugyanakkor látni kell, hogy az előrelépés valójában elvi és nem gyakorlati volt. Ebben a keretrendszerben ezeknek az engedélyeknek a megadása lényegében diszkrecionális jogköre volt az illetékes intézményeknek, szemben a sokkal szigorúbb uniós szabályozással, amely az engedély megtagadását feltételekhez köti. Mindazonáltal mind tartalmában, mind irányában mindenképpen pozitív megközelítést jelentett a szerződéskötő felek részéről, bár nyilvánvaló, hogy „kikényszeríteni” ezt is csak a román uniós csatlakozási igény volt képes. ⁴⁹

Magyar kisebbség hiányában nem volt ilyen kényes a helyzet, de az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt nagyon hasonló elvek mentén született meg a bolgár-magyar és – jóval később – az albán-magyar egyezmény is⁵⁰. Ugyanakkor mindegyik egyezmény rendelkezik a tervezett ellátásnak a másik országban való igénybevételről, amely az európai térségben nem csak elvi, de gyakorlati realitás is. Tény, hogy erre

⁴⁹ Román egyezmény 12. 14-16 Cikk

⁵⁰ A Magyar Köztársaság és a Bolgár Köztársaság között, a szociális biztonságról szóló, Szófiában, 2005. november 30-án aláírt Egyezmény (kihirdette: 2006. évi I. törvény); a Magyarország és az Albán Köztársaság között a szociális biztonságról szóló Egyezmény (kihirdette: 2015. évi XVIII. törvény), ezen utóbbi egyezmény tekintetében érdekesség, hogy nem volt ugyan egyezményes előzménye, azonban Albánia európai uniós csatlakozási törekvései egyértelműen meghatározták a szerződéses tartalom rendezőelvéit, és minden meglepetés nélkül egy egyértelműen „európai” egyezmény jött létre.

a fejlett megoldásra az uniós jogfejlődés adott keretet, a világ többi részén ez sokkal konzervatívabb és nehézkesebbnek tűnő jelenség⁵¹.

A korszak egyezményeinek másik nagy csoportja az európai integráció körén kívüli, a Magyarországtól viszonylag nagy távolságra levő, azonban gazdasági szempontból fontos országok körével kötött megállapodásokat foglalja magába. Ezen országok már jól érzékelhetően, mint az EU tagállamával kívántak hazánkkal egyezményt kötni. Természetesen ezek esetében is nagy hangsúlyt kapott, hogy a másik országban gazdasági tevékenységet folytató személy ellátásokhoz való hozzáférése a szociális biztonsági jogai szempontjából rendezett legyen (mind a tevékenység folytatása alatt, mind azt követően). Ugyanakkor ezek az egyezmények hol erősebben⁵², hol kevésbé markánsan⁵³, de egy fontos gazdasági kérdést is rendezni kívántak, ez pedig az alkalmazandó jog meghatározásának speciális esete, a kiküldetés szabályrendszere volt. Emellett azonban közös jellemzője ezeknek az egyezményeknek, hogy a partnerek eltérő mértékben ugyan, de végül is elzárkóztak attól, hogy a velük megkötött egyezmény a természetbeni egészségügyi ellátásokat hatálya alá vonja. Az ekkor Dél-Koreával, Japánnal, az USA-val, Indiával és Ausztráliával megkötött egyezményekben azonban jól láthatóan ugyanazok az elvek érvényesülnek, mint amelyeket Kanada esetében már bemutattunk.

Az egyezmények alapelvei általánosságban megfelelnek az EU tagállamokkal és más európai országokkal fennálló szociális biztonsági koordinációs kapcsolatokat is meghatározó elveknek⁵⁴. Elvi szinten mégis szűkebb ezeknek a normáknak a szabályozási célja, mert arra terjednek ki hogy az egyezmények az alkalmazott, illetve az önálló vállalkozói tevékenységet folytató személyekre vonatkozóan biztosítsák a korszerű, a befektetéseket támogató, gazdasági szempontból is kedvező kereteket, ellátásként pedig a pénzbeli ellátásokat öleljék fel. Figyelemmel arra, hogy ezek az országok földrajzi értelemben távol fekszenek, – a partnerek

⁵¹ A világ többi részén a sokkal nehézkesebb jogfejlődés buktatóiról lásd Ormond & Lunt 2019 Link: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1597465>

⁵² Különösen a Japánnal [a Magyarország és Japán között a szociális biztonságról szóló Egyezmény (kihirdette: 2013. évi CLII. törvény)] és Dél-Koreával [a Magyar Köztársaság és a Koreai Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, Budapesten, 2006. május 12-én aláírt Egyezmény (kihirdette: 2006. évi LXXIX. törvény)] megkötött egyezmények.

⁵³ Különösen Kanada és az Amerikai Egyesült Államok [a Magyarország Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a szociális biztonságról szóló Egyezmény (kihirdette: 2015. évi XXIX. törvény)] viszonylatában.

⁵⁴ Így különösen: az alkalmazandó jog egyértelmű meghatározása a másik ország területén való munkavégzés, illetve az azzal összefüggő tartózkodás esetében (főszabályként a foglalkoztatott személyre a munkavégzés helye szerinti jogszabályok vonatkoznak, az ez alóli kivételeket egyértelműen rögzíteni kell); az ellátásokhoz való jog biztosítása; a már megszerzett jogok fenntartása; a jogosultsági időtartamok összeszámítása; az ellátásokhoz való hozzáférés Magyarországon kívül; az arányos teherviselés.

szerződéses kultúrájára, nemzeti szabályozására és céljaira tekintettel – a tárgyalások során a magyar félnek bele kellett mennie abba, hogy az egyezmények hatálya nem terjed ki a természetbeni egészségügyi ellátások koordinálására. Ugyanakkor ennek megértéséhez célszerű figyelembe venni a következőket. Az európai koordinációs szabályok alapja az, hogy az európai, többnyire a teljes társadalmat lefedő (kötelező) egészségbiztosítási rendszerek működését kell összehangolni, melyek a hasonló vonások következtében jól koordinálhatók. Ez azonban jellegzetesen a kontinens sajátja, míg a fenti körbe tartozó országok nemzeti szabályozása többnyire nem is ismeri az ilyen típusú egészségbiztosítási rendszereket.

A korszakból három további megállapodást (illetve tárgyalásukat) külön csoportként érdemes vizsgálni. Ezek megkötése a korábbi – még ma is hatályos – szovjet egyezményvel kapcsolatosan került napirendre. Nagyon korai időszaktól kezdve – már az elmúlt évtizedben – mind Oroszországgal, mind Ukrajnával⁵⁵ hazánk törekedett a korábbi egyezményes kapcsolatok felülvizsgálatára és a szovjet egyezmény új megállapodásokkal történő kiváltására. Moldova esetében pedig – először Moldova kezdeményezésére a két ország közötti kapcsolatokban megegyezés született abban, hogy a szovjet egyezményt a felek nem alkalmazzák –, majd a felek végül a moldáv partner kérésére 2011-ben tárgyalásokat kezdtek most már egy új – európai elveken alapuló – megállapodásról⁵⁶. Azonban Moldova esetében is komoly akadályát képezte a gyors tárgyalásnak az a magyar igény, hogy az európai elveknek megfelelő, a lehető legszélesebb hatályú – a korábbi egyezmény által lefedett jogokat és ellátásokat nem szűkítő – megállapodás jöjjön létre⁵⁷.

Ukrajna – Románia és Szerbia⁵⁸ mellett – a legfontosabb olyan partnerország, ahol a korábbi egyezmény felváltásában az egyik legfontosabb magyar érdek a határon túli magyarok helyzetének minél

⁵⁵ ME határozat a tárgyalások lefolytatására: az egyes szociális biztonsági egyezmények létrehozására adott felhatalmazásról 2/2012. (I. 11.) ME határozat

⁵⁶ A Magyarország és a Moldovai Köztársaság között a szociális biztonságról szóló egyezmény – kihirdette: 2013. évi CCXXXIII. törvény

⁵⁷ Lásd az egyezményt kihirdető törvény indokálását: „...a felek egyetértettek abban, hogy az Egyezmény hatálya nem tud kiterjedni az egészségbiztosítás szabályaira általában.” Valójában ennek lehetséges okai nagyon hasonlóak voltak azokhoz az aggályokhoz, amelyeket Magyarország még Ausztriával folytatott korai tárgyalási időszakában, 1990 előtt mérlegelt (az egyes ellátások elszámolásában/finanszírozásában fennálló alapvető eltérések, illetve ellátási árak különbségei).

⁵⁸ A szerb-magyar egyezményben az európai elvek mentén megkötött szabályok a lehető legkedvezőbbek, és nem történt visszalépés sem. Lásd Szerb egyezmény 12-18 Cikkeit, különös tekintettel a 12. Cikk (3) bekezdésére: az engedélyezett ellátások tekintetében, és 13. Cikkére: az ingázó munkavállalók, illetve 14. Cikkére, a másik ország területén lakó családtagok ellátása tekintetében, amelyek az uniós elveket igen széles körben követő egyezményes szabályrendszer létrehozásának bizonyítékai.

kedvezőbb rendezése volt. Ez átszötte az egyezményes szabályok tárgyalását. Amíg Moldova esetében kevésbé jelentett gondot, hogy a természetbeni egészségügyi ellátásokra nem terjedt ki az egyezmény, addig Ukrajnát illetően nagyon komoly problémát jelentett, hogy a partner megállapodási szándékai csupán a pénzübeli ellátások koordinálására terjedtek ki. Meglehet, hogy ez az egyik legfőbb oka annak, hogy az egyezmény ukrán-magyar viszonylatban eddig nem jött létre. Így ukrán viszonylatban a szomszédaink közül utolsóként egy elavult, területi alapuló egyezményt alkalmazunk továbbra is.

A legutolsóként 2015-ben kihirdetett török egyezmény megkötését követően hosszú idő után, 2020-ban került sor a 2019. október 30-án aláírt orosz magyar szociális biztonsági egyezmény kihirdetésére⁵⁹. Az egyezmény ugyanúgy, ahogyan a másik két esetben is, nem tartalmaz természetbeni egészségügyi ellátással kapcsolatos rendelkezéseket. Ez összességében azt a helyzetet jelzi, hogy a szovjet utódállamokkal a közeljövőben nincs reális esély ilyen tartalmú egyezmények megkötésére⁶⁰.

Egészen más irányt vett a 2015-ben kihirdetett, bár csak 2018-ban hatályba lépett török egyezmény⁶¹. Az egyezményben megtalálható különleges rendelkezések négy fejezete között, amelyek a nemzeti szabályozó rendszereket, eljárásokat hangolják össze kiemelkedő jelentőségű a természetbeni egészségügyi ellátások rendezése⁶². Az egyezmény egyértelműen az európai integrációban érintett államok esetében jellemző európai uniós elvek minél szélesebb körét szem előtt tartva szabályoz.

Ennek keretében az egyezmény értelemszerűen nem csak

a) az ideiglenes tartózkodás esetében szokásos sürgős szükség esetére tartalmaz szabályt,

b) nyújt lehetőséget a teherviselő szerv előzetes engedélyével a tervezett orvosi ellátások igénybevételére is a másik Szerződő Fél területén, illetve

c) rendezi az áttelepülő nyugdíjasok helyzetét,

hanem ennél jóval tovább megy.

⁵⁹ Lásd a 2020. évi XIV. törvényt.

⁶⁰ A többi utódállam tekintetében a szovjet egyezmény – a felek közötti a korábbi szovjet egyezmények helyzetét rendező nemzetközi megállapodás kifejezett rendelkezése hiányában – nem került alkalmazásra. Tárgyalásokat új egyezmény megkötésére nem is kezdtünk, ezekre felhatalmazást sem adott célzott ME határozat.

⁶¹ Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya között a szociális biztonságról szóló Egyezmény – kihirdette: 2015. évi XXX. törvény, hatályba lépett 2018. IV.1.

⁶² Különösen a Török egyezmény 15., 17., 18. Cikkei

Bár nyilvánvalóan nem éri el az uniós védelmi szintet, de igen előremutató szabályokat is tartalmaz, és lehetőséget biztosít arra is, hogy

a) a kétoldalú egyezményeink közül egyedülállóan a sürgős sürgős szükség esetén túlmutató körben, azaz az orvosi okból szükségessé vált ellátásokhoz hozzáférjenek a jogosultak. Igaz ennek korlátja, hogy az ellátás nyújtására való jogosultságnál figyelembe kell venni az ellátás jellegét és a tartózkodás várható időtartamát. Ez azonban már az európai uniós alapelvként is alkalmazott, orvosilag indokolt esetek szabályozási irányát idézi meg, túlmutatva a szigorúan vett sürgős sürgős szükség; ⁶³

b) a biztosítottak, illetve egészségügyi ellátásra jogosultak egyes kategóriái (így különösen a kiküldöttek, illetve a velük együtt élő házastárs és a kiskorú gyermekek) az illetékes egészségbiztosítási szerv igazolásával, illetve előzetes engedélyével a már megkezdett természetbeni egészségügyi ellátásokat a másik Szerződő Fél területére való utazást követően a jogszerű tartózkodás alatt, a biztosítás szerinti Szerződő Fél teherviselése mellett, az egyezmény hatálya alatt vehessék igénybe⁶⁴.

Ez a szabályozás nagyon előremutató. De a török egyezmény ilyen haladó szellemét nem lehet máris úgy értelmezni, hogy a kétoldalú kapcsolatokban trendszerűen várható az uniós rendszerhez hasonló cizellált szabályozás bevezetése a jövőben, ideértve már a meglévő egyezmények ilyen irányú felülvizsgálatát. Sokkal inkább értelmezhetjük ezt úgy, mint „a kivétel erősíti a szabályt” klasszikus esetét.

Utolsóként, de nem utolsósorban a magyar szabályozási környezet különleges örökségét és jelenségét is megvilágító törvényt érdemes megvizsgálni⁶⁵. Mongol-magyar viszonylatban nem volt szociálpolitikai egyezményes kapcsolat, de nagyon sokáig hatályban volt egy kormányközi egészségügyi megállapodás, amely az ideiglenes tartózkodás alatti sürgős sürgős szükség esetére biztosította az ellátáshoz való hozzáférést. Ez utóbbinak a felülvizsgálata azért is indokolt volt, mert ez a megállapodás olyan államközi szerződéses szintű szabály volt, amelyet Magyarországon törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés formájában lehet szabályozni. A természetbeni egészségügyi ellátások kérdését nem vonta a hatálya alá a 2000-es években megkötött szociális biztonsági

⁶³ Török egyezmény 15 Cikk (1) bekezdése

⁶⁴ Lásd a Török egyezmény 15. Cikk (3) bekezdését

⁶⁵ A Magyar Köztársaság és Mongólia között a szociális biztonságról szóló Egyezmény kihirdetéséről, valamint a 29/1974. (VII. 10.) MT rendelet által kihirdetett, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Mongol Népköztársaság Kormánya között az 1972. évi december hó 20. napján Budapesten aláírt egészségügyi együttműködési egyezmény megszüntetéséről szóló 2011. évi CXVIII. törvény

egyezmény. Így a kihirdetésről szóló törvény gondoskodott arról, hogy az egészségügyi együttműködési egyezmény megszűnjön.⁶⁶

A tárgyalt témánk kapcsán külön ki kell emelni, hogy bár az egyezmény minden egyéb vonatkozásban megfelel a szociális biztonsági egyezmények európai koordinációs elveinek, alapvetően a törvény indokolásából kitűnik, hogy e szerződés is inkább a gazdasági kapcsolatok és gazdasági pozícióink miatt jött létre, semmint a jelentős számú migrációval összefüggő igények kielégítése céljából, a migráció tekintetében pedig csak a munkavállalási célú migráció rendezése tűnt a jogalkotó számára fontos célnak.

Témánk szempontjából fontosabb az egészségügyi megállapodás kérdése. Ez a törvény ugyanis egyértelműen felhívja a figyelmet arra a – tartalmában sokkal korlátozottabb – kormányközi megállapodásos körre, amelyek keretében 1990 előtt megállapodásokat kötött Magyarország. Ezek lényegében egyetlen alapvető rendelkezést tartalmaznak: mindkét Fél ingyenes egészségügyi ellátásban részesíti a másik Fél heveny megbetegedésben szenvedő vagy halaszthatatlan orvosi beavatkozást igénylő állampolgárait, akik területén ideiglenesen tartózkodnak.⁶⁷

Az európai uniós alapelvek mentén a kétoldalú szociális biztonsági egyezmények kategóriájába sorolhatóak azok a kétoldalú egészségügyi ellátási egyezmények is, amelyeket Magyarország 1990 előtt egyrésztől vagy a „szocialista táborba” tartozó, vagy egyéb okból politikai partnernek tekintett országokkal⁶⁸ kötött. Ide tartoznak másrésztől az 1979-től kezdve az 1990-es évek elejéig EGT tagállamokkal aláírt egészségügyi megállapodások is.⁶⁹ Ezek az egyezmények az ideiglenes tartózkodás alatt

⁶⁶ Lásd a Mongol egyezményt kihirdető 2011. évi CXVIII. törvény 4.§ (1) és (2) bekezdését. Végül a hatályon kívül helyezéséről a 2017. évi CLXXVI. törvénnyel kihirdetett, a Magyarország Kormánya és Mongólia Kormánya között a Magyarország és Mongólia közötti kétoldalú nemzetközi szerződések hatályának rendezéséről szóló Jegyzőkönyv rendezte (3.§ 3. cikk bekezdése alapján).

⁶⁷ Mongol egészségügyi megállapodás IV. Cikk 1 pont.

⁶⁸ Az egészségügyi együttműködési egyezményeink között így szerepelt például a Jordán Hasemita Királysággal [15/1981. (V. 23.) MT rendelet], Kuvaittal [33/1979. (X. 14.) MT rendelet], Angolai Népi Köztársasággal [17/1984. (III. 27.) MT rendelet], Iraki Köztársasággal [47/1978. (X. 4.) MT rendelet], Mongol Népköztársasággal [29/1974. (VII. 10.) MT rendelet], Koreai Népi Demokratikus Köztársasággal [14/1975. (V. 14.) MT rendelet], Kubai Köztársasággal (1969. évi 16. tvr.) kötött egyezmény. (Ezek a nemzetközi szerződések a heveny megbetegedések vagy a halaszthatatlan orvosi beavatkozást igénylő esetekben biztosítanak ingyenes ellátást a szerződő felek állampolgárainak, és ezen kívül ilyen szintű nemzetközi szerződéses tartalmat nem tartalmaznak.) Nem hatályos már a kubai, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Kubai Köztársaság Kormánya között az egészségügyi együttműködés tárgyában Budapesten 1966. június 15. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 16. törvényerejű rendelet, melyet a 2017. évi CLXXV. törvény helyezett hatályon kívül, illetve a mongol egyezmény sem.

⁶⁹ Így Finnországgal, Svédországgal, az Egyesült Királysággal és Norvégiával. Bár ezek Magyarország uniós történet csatlakozását követően továbbra is hatályban maradtak, de a közösségi koordinációs szabályokra figyelemmel már nem kerülnek alkalmazásra. Egyesült Királyság (Nagy Britannia és Észak-Írország), kihirdette: 21/1979. (VI. 26.) MT rendelet; svéd-magyar, kihirdette az 5/1983. (IV. 13.) MT rendelet; finn-magyar, kihirdette a 33/1989. (IV. 24.) MT rendelet; norvég-magyar, kihirdette a 143/1992. (X. 29.) Korm. rendelet.

feltétlenül szükségessé váló egészségügyi ellátás nyújtásának feltételeit rendezik, az ellátást nyújtó ország költségviselésével (tehát nem „térítéses” egyezmények). Másik jellegzetességük, hogy – legalábbis a finn és a norvég viszonylatban – egyértelműen kapcsolódnak a tanulmány elején említett genfi egyezményhez. Ezeket az egyezményeket az EU csatlakozásunkat követően érdemben már alkalmazzák. Hosszú távon célszerű lehet a még hatályban levő megállapodásokat is megszüntetni, vagy ha szükséges, az uniós elveket követő szociális biztonsági egyezménnyel kiváltani.

4. Összefoglalás és következtetések

Jól láthatóan a szerződéskötésben érintett országok csoportjaival tárgyalt, megkötött egyezményeink kialakításában az európai uniós környezetben alapul vett elvek közül éppen a természetbeni ellátásokról szóló szabályok kérdése az, amit a legérzékenyebben érint az egyes országcsoporthoz való tartozás ténye.

Érdemes megfigyelni, hogy az európai országokon kívül a szerződő államok arra törekszenek, hogy az Egyezmény hatálya ne terjedjen ki az egészségbiztosítás (a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai kivételével) és a balesetbiztosítással összefüggő természetbeni ellátásokra, azok koordinációjára. Ezek az országok általában nem is értelmezik oly módon a szociális biztonsági rendszer részeként a természetben nyújtott ellátásokat, ahogyan azt mi Európában látjuk.⁷⁰ Arra a kérdésre, hogy mi lehet ennek a kiváltó oka, talán abban is kereshetjük a választ, hogy a természetben nyújtott ellátások pénzbeli elszámolásának mechanizmusai sokkal összetettebb együttműködést igényelnek, mint a pénzbeli ellátások, hiszen ez utóbbiak a folyósító szerv részéről sokkal egyszerűbb adminisztrációt igényelnek. A pénzbeli járandóságokat ugyanis az esetek meghatározó többségében elegendő elutalni az ügyfél által megadott számlára. A természetbeni ellátást viszont a legtöbb esetben gyorsan, a jogosultság vizsgálatára rendelkezésre álló igen kevés idő alatt kell nyújtani, mégpedig olyan szolgáltatók útján, melyek az utólagos elszámolás rendszerét nem is mindig ismerik. Másrészt a legtöbb esetben maga a szociális biztonsági

⁷⁰ Így például az USA esetében máig vitatott az Obama elnök nevéhez fűzött *Patient Protection and Affordable Care Act* (ACA) – a mindenkit lefedő egészségbiztosítási rendszernek induló egészségbiztosítási program- és egyáltalán annak elveinek létjogosultsága. Másrészt a természetbeni ellátások kapcsán fontos látni azt, hogy amíg ezek a szabályok az európai államok számára részét képezik a szociális biztonsági koordinációnak, addig az Európán kívüli országok ezeket a szabályokat nem veszik be egyezményes szabályrendszerükbe.

ellátásokat nyújtó rendszer sem kész ilyen, az ellátások költségeinek utólagos elszámolását és megtérítését biztosító mechanizmusok működtetésére. Ezért – és ezt fontos látni Magyarország tárgyalási potenciáljának felmérésekor – nem Magyarország volt és lesz az a partner, akivel ezek az országok ilyen típusú új szabályokat készítenének meg tárgyalni.⁷¹ Egészen más kérdés, hogy ezek a partnerek milyen megállapodást kötnének az Európai Unióval, ha azt az Európai Unió szorgalmazná. Ennek jó alapját jelenthetné esetleg a jövőre nézve a Brexit kapcsán és annak eredményeképpen a Nagy Britanniával, most már mint harmadik állammal, kialakuló szabályozás.

A szomszédos országokkal és általában az európai országokkal viszont nagyon is fontos ellátási kört képez a keresőképességet, az öngondoskodási képességet jelentős mértékben befolyásoló egészségi állapotban ideiglenesen bekövetkezett változás esetén szükséges ellátások köre. Azaz általában kimondható, hogy Európában a betegséggel, anyasággal összefüggő természetbeni és pénzügyi ellátások koordinációja hangsúlyos eleme az egyezményes szabályozásnak. Főszabály szerint a jogszerű tartózkodás alatt sürgős szükség esetén igénybevett természetbeni ellátásokhoz való hozzáférést és ezek díjának közvetlen megfizetése alól mentesítő eljárást az európai országokkal kötött egyezmények rendszerint kisebb vagy nagyobb mélységben, de biztosítják. Látni kell azonban, hogy – ez alól kivéve talán Törökország esetét – az európai partnerekkel sem jutott el a kétoldalú szabályozások védelmi szintje oda, hogy a sürgős szükséglet meghaladva, a jogszerű tartózkodás alatt orvosilag indokolt valamennyi ellátást koordinálja, illetve az uniós szabályok cizellált rendszerét a kétoldalú kapcsolatokba beemelje.

A csatlakozásunkat követően magyar oldalról már más rendező elvek is árnyalták a magyar érdekeket (régóta egyezmények felváltása, szomszédos országokkal meglévő kapcsolatok megújítása, határon túli magyarok helyzetének minél előnyösebb rendezése). Általában elmondható volt ugyanakkor, hogy a magyar célok is – nem csak a szabad munkavállalás jogával élő, és ilyen minőségben a másik tagállamban tartózkodó munkavállalók és családtagjaik tekintetében, hanem – az európai szabályozás hatálya alá eső minden személyre kiterjedő, egyértelműen a minél szélesebb körben jogokat biztosító szabályozást preferálták. Így azt mondhatjuk, hogy ebben az időszakban az uniós és a kétoldalú

⁷¹ USA, Ausztrália, Kanada, Japán, Dél-Korea, India, de feltételezhetően ilyen lenne egy Kínával megkötésre kerülő egyezmény helyzete is

szabályozási trendek, ha nem is azonosak, de határozottan egy irányba mutatóak voltak.

Az európai térségen kívüli, illetve az európai integrációban nem érintett (mint például Oroszország esetében), illetve az akár abban érintett, de óvatosabb országokkal (Moldova, Ukrajna) folytatott tárgyalások során ez a kérdéskör azonban hamar más irányokat vett. Így a tárgyalások eredményeképpen kialakuló egyezmények alapján lassan, de biztosan a kezdeti általános trendtől eltérő fejlődési trendeket láthatunk kirajzolódni.

Általánosságban elmondható, hogy az európai térségen kívüli egyezményes kapcsolatok esetében a szabályozó felek között nagyobbak azok a különbségek, amelyek szűkítik az együttműködési mozgásteret, míg Európában az uniós jog olyan irány- és példamutató szerepet tölt be, amely érdemben segíti az országokat a minél szélesebb védelmet nyújtó egyezmények megkötésében.

Az is látható azonban, hogy a természetbeni ellátások kérdése csak az európai integrációban érintett, és a csatlakozási folyamatban előrehaladott állapotban levő országok esetében képezheti reálisan az egyezmény részét. És még ebben a körben sem fogja elérni soha azt a védelmi szintet, mint a sokkal gyorsabban fejlődő uniós jog. Inkább azt látjuk, hogy a 2000-es évek elején még nagyon is összetartó irányokhoz képest a kétoldalú egyezményes szabályok rendszere minden specifikum (lásd pl. török vagy akár a szerb⁷² igen előremutató szabályokat) ellenére alapvetően jóval statikusabb, határozottan inkább az ET által javasolt szabályozási szinten fog megmaradni a jövőben is, semmint követné az uniós fejlődési irányokat. Az integráció természetéből fakadóan az is várható, hogy Magyarország – vélhetően meglehetősen kisszámú partnerrel – a jövőben inkább olyan kétoldalú szociális egyezményeket köt, amelyek inkább a gazdasági célú egyezmények körébe tartoznak, és legfeljebb a munkavállalást kívánják elősegíteni. A szabad mozgás jogát tágabban értelmező európai megközelítés természetes háttérbe szorulásával ezek az egyezmények nem fogják tartalmazni a természetbeni ellátásokat.

⁷² A Magyarország és a Szerb Köztársaság között a szociális biztonságról szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 2013. évi CCXXXIV. törvény: az egyezmény 11-20 cikkei, és különösen a 13 cikk, amely az egyik Szerződő Fél felségterületén lakóhellyel rendelkező, de a másik Szerződő Fél felségterületén dolgozó személyek ellátása tekintetében ad igen előremutató szabályokat.

Felhasznált irodalom

- Asbóth Márton - Fazekas Marianna – Koncz József: Egészségügyi jog és igazgatás, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020
- Hoffman István, Gellénné Lukács Éva: Bevezetés a társadalombiztosítási és szociális jogba. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020
- Cornelissen, Rob, 50 years of European Social Security Coordination – *European Journal of Social Security*, Volume 11 (2009), Nos. 1–2. 9-45.
- Fazekas Marianna: Szociális kérdések az Európai Unióban, In: Forgács, Imre (szerk.): Gazdasági szektorok és jogharmonizáció, Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 473-539.
- Gellénné, Lukács Éva: Személyek szabad mozgása az Európai Unióban. Tullius Kiadó, Budapest 200).
- Gellénné, Lukács Éva, Gyulavári, Tamás: Szociálpolitika és foglalkoztatás, *Európai Tükör* 14., pp 199-214. 2009.
- Gellénné Lukács Éva, Gyulavári Tamás: Szociális politika. In Kende Tamás, Szűcs Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, 2011. 437–462., 444–449. o.
- Mészáros Árpád: Magyarország szociális biztonsági egyezményei, és az azokban alkalmazott főbb szabályozási elvek. *Munkajog* 2019/4. lapszám, 30-39.
- Ormond, Meghann & Lunt, Neil (2019): Transnational medical travel: patient mobility, shifting health system entitlements and attachments, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2019.1597465
- Van der Mei, Anne-Pieter, Pauline Melin, Zvezda Vankova, Herwig Verschueren: The external dimension of EU social security coordination – *European Journal of Social Security* 2018, Vol. 20(2) 81–85.

Trends in accessing to benefits in kind in Hungary's bilateral social security agreements **Summary**

During the process of the Hungarian accession to the EU, in the preparatory work of the Hungarian bilateral agreements on social security, the basis in respect of principles, targets and tools were chosen in line

with the EU social security law in order to help the preparation for the EU membership, and this approach seemed as the most appropriate. However, in the long term it became evident that with the countries outside of Europe and in some cases also in Europe this approach could not be followed effectively, which forced the negotiators of the agreements to reconsider their original intentions especially in respect of the benefits in kind rules.

At the beginning, it seemed natural that the union and the bilateral level development would be parallel, however, by now it has become evident that regulating benefits in kind in the framework of the bilateral social security agreements could be realistically imagined only in the European integration context. It is not realistic to create such a level of protection in bilateral agreements that could be so fast in its development as the constant improvement seen in the European social security law. As long as the development of the European coordination rules is a dynamic progress, it seems to us, that the Hungarian bilateral level rules in this field will not be broadened and chiseled giving more EU like rules in the future and will remain static in content, not taken into account a few extraordinary examples. Therefore the development could be envisaged only in the number of agreements and not in the content of them.

Rosta Márton
ELTE ÁJK Agrárjogi Tanszék
Témavezető: Kurucz Mihály habil. egyetemi docens

Ingatlan-nyilvántartás az új Ptk. kodifikációs folyamatában: bírói felügyelet vagy bírósági hatáskör versus közigazgatási jogkör?

Az új Polgári Törvénykönyv¹ kodifikációs folyamata újra a felszínre hozta azt az elméleti vitát, hogy az ingatlan-nyilvántartási jogot mennyiben tekintjük a polgári jog² részének, illetve mely szegmensei tartozhatnak a közjog³, a közigazgatási jog⁴ területéhez. A kodifikációs vitafolyamat továbbá újra felvette azt a kérdést is: vajon a korábbi hagyományokhoz való visszatérés – a bírói hatáskör – nem ad-e nagyobb garanciát a bejegyzések és feljegyzések körében, mint a meglévő közigazgatási hatáskör?

I. A kodifikációs folyamat történetének rövid áttekintése

A régi Ptk. átfogó felülvizsgálatára, a magyar polgári jog új kódexbe foglalására 1989-ben állított fel Kodifikációs Bizottságot az Igazságügyi Minisztérium. E bizottság 1990 után Harmathy Attila és Vékás Lajos, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Polgári Jogi Tanszékén oktató professzorok, akadémikusok társelnöksége alatt működött.

A munkálatok 1998-ban új lendületet vettek, amikor a Kormány elrendelte a polgári jog, ezen belül a Polgári Törvénykönyv átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdését.⁵ A felülvizsgálat kitűzött közvetlen célja új, korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak is megfelelő Polgári Törvénykönyv megalkotása, amely a gazdaság alkotmányaként, a civilizatika alaptörvénye lesz. Közvetett célként ezen túlmenően

– a jogbiztonság magasabb szintre emelését,

¹ A tanulmányban a „rég Ptk.” alatt a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 2014. március 14-i időállapotát, „új Ptk.” alatt a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénynek a tanulmány készítésekor hatályos állapotát értem.

² Új Ptk. 5:165-170. §

³ 15/1995. (III. 13.) AB határozat

⁴ 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról (Inytv.) 9. § (1) bekezdés, 1. § (1a) bekezdés, 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.), 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról (Inytv.vhr.)

⁵ A polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat

- a más törvényekkel, illetve jogszabályokkal való viszony, a „főszabály-kivétel” kapcsolatok áttekinthetőbbé, egyértelművé tételét,
- a jogkeresők eligazodásának megkönnyítését a személyi és vagyoni viszonyaikat meghatározó joganyagban

jelölték meg. Az új Ptk. a tervek szerint a rendszerváltás polgári jogi betetőzése is lett volna, a kormányhatározat az alábbiakkal zárult: *„legyen az 1990-től készült törvények szintézisével a civilisztika terén a rendszerváltás folyamatának egyfajta kodifikációs lezárása, összegzése.”*⁶ A kormányhatározat kinevezte a Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottság tagjait, és elrendelte Szerkesztőbizottság és munkacsoportok létrehozását. A Kormány előírta azt is, hogy a Magyar Közlöny II. kötetében tegyék közzé a koncepciót, illetve, hogy a viták alapján átdolgozott, és a Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottság által elfogadott koncepciót 2002. IV. negyedévében terjesszék ismételten a Kormány elé jóváhagyásra.⁷ A Koncepció a Magyar Közlöny 2002. január 31. lapszámának II. kötetében jelent meg.

2003-ban a Kormány elfogadta az Átdolgozott koncepciót, elrendelte közzétételét a Magyar Közlönyben, egyben kimondta, hogy az új Polgári Törvénykönyv normaszövegének kidolgozása az Átdolgozott koncepció alapján kezdődjék meg.⁸ Az átdolgozott koncepció a Magyar Közlöny 2003. január 25-i számában látott napvilágot.

A Szerkesztőbizottság ezek alapján elkészítette a szakmai vitára szánt – és Vitatervezetnek nevezett – első tervezetet, és annak normaszövegét az indokolással együtt 2006-ban az Igazságügyi Minisztérium honlapján közzé tette, és vitára bocsátotta.

Időközben a Kormány – valódi szakmai érvekkel alá nem támasztott – önálló kodifikációs tervezet benyújtásáról döntött. 2007. augusztus 30-án – mielőtt a Szerkesztőbizottság a Vitatervezetre beérkezett észrevételeket és javaslatokat értékelni tudta volna, és annak alapján a Vitatervezetet átdolgozta és véglegesítette volna – az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium civilisztikai szakállamtitkára a Kormánykabinet döntésére hivatkozva közölte a Főbizottság elnökével, hogy a Vitatervezet alapján a Kormánynak benyújtani kívánt Tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium készíti el.

A Szerkesztőbizottság folytatta a megkezdett kodifikációs munkát, és a minisztériumi javaslattól függetlenül átdolgozta a 2006-ban közzétett

⁶ A polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat

⁷ A polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat időarányos végrehajtásáról és módosításáról, valamint a kodifikáció tárgyevi pénzügyi fedezetéről szóló 1009/2002. (I. 31.) Korm. határozat

⁸ Az új Polgári Törvénykönyv koncepciójának elfogadásáról, valamint a polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat időarányos végrehajtásáról és módosításáról szóló 1003/2003. (I. 25.) Korm. határozat

szerkesztőbizottsági tervezetet. Ez az ún. Szakértői Javaslat, amelyet 2008-ban publikáltak.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a Kódex hivatalos tervezetét 2007 őszén engedte nyilvános vitára. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium 2008 tavaszán hozta nyilvánosságra a második minisztériumi szövegtervezetet. Ezt a tervezetet T/5949. szám alatt 2008. június 5-én nyújtották be törvényjavaslatként az Országgyűléshez.

Az új Ptk.-t az Országgyűlés 2009. szeptember 21-én ülésén 191 igen, 168 nem szavazattal és 4 tartózkodás mellett fogadta el. A törvényt annak kihirdetése helyett a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte⁹. Sólyom László kifejtette, hogy a polgári jogi kódex megalkotására irányuló eljárásnak különösen gondosnak kell lennie, a kodifikációnak mentesnek kell lennie az ellentmondásoktól. A köztársasági elnök jogi álláspontja szerint ezeknek a kívánalmaknak az Országgyűlés által elfogadott törvény nem felel meg. A törvényhozási munka kapcsán megemlítette, hogy a módosító indítványok nagy száma fordított arányban állt a ráfordított vitaidő-kerettel. Jelen tanulmány tárgyát képező körben is megszólalt a köztársaság első embere, a jogcímmel megerősített birtokvédelem megszüntetése körében rámutat az alábbiakra: *„Ez a megfontolás azonban szoros összefüggésben állt azzal a szándékkal, hogy az ingatlan-nyilvántartás a jövőben bírói felügyelet alatt működjön. Ez utóbbi azonban nem valósult meg, így a birtokkal megerősített jogcím védelmének elhagyása egyoldalúan csökkenti a birtokost védő garanciát. Ezzel nem értek egyet, ezért kérem az Országgyűlést, hogy vagy teremtsen meg az ingatlan-nyilvántartás bírósági felügyeletének feltételeit és azt vezesse be, vagy állítsa vissza a birtokkal megerősített jogcím védelmét az ingatlanok esetében.*¹⁰”

Az Országgyűlés az államfői észrevételeket részben figyelembe véve fogadta el a Kódexet¹¹, amely 2010. május 1-jén, ötven évvel a hatályos Polgári Törvénykönyv hatálybalépését követően lépett volna hatályba.

Az új Ptk. hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló külön törvényt az államfő ugyancsak megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek, amit azonban változatlan tartalommal fogadott el a Tisztelt Ház.

2010. április 26-án az Alkotmánybíróság – a felkészülési idő hiányára, valamint a jogbiztonság sérelmére hivatkozással – alkotmányellenesnek találta¹², és ezért megsemmisítette a Ptk. hatálybalépéséről és

⁹ Politikai vétó a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvény ellen, törvényhozási eljárási szabálytalanságok és tartalmi kifogások miatt – 2009. október 13. In: Sólyom László: Dokumenta. I. Polgári jog 925-935.

¹⁰ Sólyom 2019.932-933

¹¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény

¹² 51/2010. (IV. 28.) AB határozat a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény alkotmányossági vizsgálata tárgyában

végrehajtásáról szóló törvény egyes rendelkezéseit, így a Kódex nem lépett hatályba.

A parlament 2010-ben törvényi szinten deklarálta a 2009-es Ptk. „hatályba nem lépését”¹³. A Kormány pedig ez év nyarán elrendelte új Kódex előkészítését.¹⁴

Az ún. bizottsági szöveget a hivatkozott kormányrendelet által életre hívott Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottság 2011. december 16-án fogadta el.

Az új Ptk. tényleges megszületésének ismertetésére Sárközy Tamás¹⁵ professzort hívom segítségül: *„A törvényjavaslat szövege azonban változatlan maradt és a Kormány is változtatás nélkül, 2012. február 15-én elfogadta a tervezetet. Ezt követően lezajlott a társadalmi vita, majd 2012 nyarán a törvényjavaslat – a közigazgatási egyeztetések minimális változtatásokkal jártak – benyújtásra került az Országgyűléshez. Végül az Országgyűlés 2013. február 11-én 245 igen, 43¹⁶ nem és 35 tartózkodás mellett 2013. évi V. törvényként fogadta el az új Polgári Törvénykönyvet, amelyet a 2013. évi CLXXVII. törvény (a korábbi alkotmánybírósági döntésre is figyelemmel) 2014. március 15-ével (tehát több mint egy év felkészülési idő biztosítása mellett) léptetett hatályba.”*

II. A kezdeti tudományos elképzelések

A bírósági hatáskör képviselői

Vékás Lajos már 2001-ben ekként fogalmazta meg az alapproblémát¹⁷: *„A bíróságnál vezetett telekkönyvek felszámolásának alapvető problémájához járultak később a földhivatalok súlyos személyi gondjai. Nem lehet ezek után csodálkozni azon, hogy az ilyen módon meggyengített ingatlan-nyilvántartás nehezen vagy egyáltalában nem tudta feldolgozni a nagyvárosi lakótelepek lakásait, s még kevésbé képes megbirkózni a rendszerváltozás tulajdoni alapjaiban bekövetkező változásokkal: a privatizáció és a kárpótlási aktusok következményeivel, valamint a – főleg a fővárosban – rendkívül megnövekedett ingatlanforgalommal. Mindezek miatt a XX. század végére a Ptk. hatályba lépésekor példászerűen működő*

¹³ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatályba nem lépéséről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXIII. törvény

¹⁴ 1129/2010. (VI. 10.) Korm. határozat az új Polgári Törvénykönyv megalkotásáról

¹⁵ Sárközy 2017. 664-665.

¹⁶ Sárközy a tanulmányában megnevezi a nemmel és a tartózkodással szavazó képviselőcsoportot, jelen publikáció szempontjából irreleváns, így a jelölést mellőztem.

¹⁷ Vékás 2001.129.

telekkönyvekből –legalább is Budapesten – egy megbízhatatlan ingatlan-nyilvántartást "sikerült" létrehozni; olyan nyilvántartást, amelyben nem ritkák a tucatnyi széljegyet tartalmazó tulajdoni lapok."

Menyhárd Attila is a bírói kontrollban lát kellő garanciális elemet¹⁸: „Az ingatlan-nyilvántartási eljárás, ahogy arról korábban már szó volt, csak korlátozottan lehet alkalmas a bejegyzés alapjául szolgáló okirat érvényességének vizsgálatára. Általános elvárás ugyanakkor az ingatlan-nyilvántartás fokozott szerepvállalása az érdekelt felek jogainak és a közérdeknek a védelmében. Ez a szerepvállalás egyébként hozzájárulhatna a közhitelesség erősítéséhez is, mert csökkenthetné a sikeres törlési perek arányát. Az ingatlan-nyilvántartás e fokozott szerepvállalása a bírói kontroll helyreállítását igényelné. A bírói kontroll helyreállítása szervezeti változások nélkül nem lehetséges. Lehetséges megoldásként a következő alternatívák adódnak. Az egyik lehetőség az, hogy a telekkönyvi jogok és tények (ideértve a jogi jelleg megjelölését, és az ingatlant terhelő jogokat is) bejegyzése és módosítása a helyi bíróság hatáskörébe kerülne, míg a tulajdoni lap I. részén lévő adatok (területnagyság, földminőség, AK érték, beépítettség ténye, művelés alól kivett terület megnevezése stb.) bejegyzése és megváltoztatása a földügyi szakigazgatás hatáskörében maradna. A jelenlegi számítógépes nyilvántartás informatikai egységét ez a hatásköri megosztás nem érintené, viszont együtt járna a telekkönyvi helyi bírósági bírónak (bírósági titkároknak) a körzeti földhivataloktól való fizikai elkülönülésével.”

Szalma József nézete szerint¹⁹ „A ma érvényben levő magyar ingatlan-nyilvántartási jogban lehet, hogy megfontolás tárgyává tehető az a kérdés, hogy vissza kellene-e térni a korábbi hagyományokhoz, melyek az osztrák törvényben jelenleg is hatályban vannak. Arról van szó, hogy a jogok evidenciáját helyesebb lenne-e a bíróságra és a megfelelő bírói peren kívüli eljárásra bízni, mint a tételes jogban jelenleg erre feljogosított földhivatalra. Nem arról van szó, hogy a földhivatal nem kompetens, hanem arról, hogy a közigazgatási eljárás jogi természeténél fogva nem alkalmas a konstitutív, egyébként a magyar törvényben kinyilatkoztatott jogkeletkeztető hatály kiváltására....Ezáltal váljon a telekkönyvi rendtartás ismét polgári joggá, mint amilyen volt a magyar jog rövid ideig tartó polgári korszakaiban... Úgy gondoljuk, hogy a bírói hatáskör és az igazi bejegyzési elv érvényesítése tekintetében nem vagyunk egyedül, hiszen úgy tűnik, valamilyen módon ezt a nézetet vallják Prugberger Tamás és Lenkovics Barnabás is. Utóbbi ugyanazt vallja a polgári jogra vonatkozó

¹⁸ Menyhárd 2002.29.

¹⁹ Szalma 2002.505.

figyelemreméltó szisztematikus művében, hogy jobb ugyan a kettős rendszer, azaz az ingatlanokon szerzett jogok bírói evidenciája, de úgy gondolja, hogy az immáron több évtizede földhivatalok által közigazgatási eljárásban vezetett telekkönyvekről nehézségeket okozna áttérni bírói eljárásra. E kétségtelen nehézség ellenére, a tulajdoni jogok bírói hatáskörben és polgári peren kívüli eljárásban való vezetése több jót hozna, mind a magán-, mind a közérdek javára, mint a közigazgatási rendszer. A közigazgatásnak azonban maradna a nem kisebb jelentőségű kataszteri vezetési feladat.”

Jó járt László egyebek mellett ezzel érvel a bírói feladatkör mellett²⁰: *„Idegen az ingatlan-nyilvántartástól pl. az officialitás elve, a földhivatal csak kivételesen, konkrétan meghatározott szűk körben jár el hivatalból. A földhivatal nem folytathat le hivatalból bizonyítási eljárást sem, nem érvényesül tehát a kötetlen bizonyítás. A tényállás megállapításának más a metodusa, mert a földhivatal a felek között már létező jogviszonyt regisztrál (ha úgy tetszik, a bejegyzés által dologiasít). Ebből következően nincs mérlegelés sem. Van viszont a kérelemhez kötöttség elve, amely az Áe.-re nem jellemző; van a bizalomvédelmi alapelv, amely teljesen más, mint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme [...] Nem elhanyagolható körülmény az sem, hogy a normál államigazgatási eljárásban az eljáró szerv határozata államigazgatási anyagi jogviszonyokat keletkeztet. Az ingatlan-nyilvántartási eljárásban viszont, jóllehet ez is közigazgatási eljárás, polgári anyagi jogviszony a végeredmény. Ezt a felek nyilatkozata, vagy azon alapulóan a földhivatali bejegyzés hozza létre. Az így keletkező polgári anyagi viszonyok azonban nem a földhivatal "impériumából" erednek, a felek jognyilatkozataihoz képest a földhivatal ténykedése csak eszközjelleggel bír.”*

Tulajdonképpen máig ható értelmezési zavart okozott a bírói kontroll, illetőleg bírósági hatáskör összemosása. Az előbbi most is megvalósul a közigazgatási határozat perlési lehetőségével, míg az utóbbi jelenti a klasszikus telekkönyvezést, amikor ingatlanügyben már első fokon bíró vagy bírósági ügyintéző jár el, hasonlóan a mai cégeljáráshoz.

A közigazgatási jogkör képviselői

Kurucz Mihály, mint az akkor hatályos álláspont képviselője indokrendszere lényegét ekként rögzíti²¹: *„A bíró határozata a telekkönyvi tisztviselőnek szólt, továbbá a feleknek. A bírói telekkönyvi határozat hatálya sem több ennél. A telekkönyvi tisztviselő, mint igazgatási*

²⁰ Jó járt 2003.274.

²¹ Kurucz 2004.30.

személyzet telekkönyvi betétben foganatosító aktusa viszont erga omnes hatályú volt. Ehhez kapcsolódott a telekkönyvi joghatás minden tekintetben [...]. Ha pedig csak igazságügyi tisztviselő, de nem bíró jár el, akkor az ugyanúgy igazgatási tevékenységet végez, mint a földhivatali előadó. Azért intézményrendszeri reformot végrehajtani, hogy ez a tisztviselő közelebb ül a bíró ajtajához, nem tűnik elegendő jogpolitikai indoknak egy különálló szervezet létrehozásához.”

Kurucz a klasszikus bírói szerepkörből levezetve is elveti a bírói jogkör szükségességét, mivel rámutat: „A polgári peres – ügyekben a bírónak kétségkívül megkülönböztetett szerepe van a jogi konfliktusok kezelésében, a bírói döntés legitimáló hatása kiemelkedő. A nyilvánkönyvi ügyek viszont nem jogi konfliktushelyzetet jelentő ügyek, ha azzá válnak, akkor polgári perben nyerhetnek megoldást [...]. A telekkönyvi bizalomvédelmi mechanizmus részeként a jóhiszemű szerzést és szerzőt védő joghatás nem a telekkönyvi bíró határozatához, hanem az ezt a határozatot a telekkönyvön átvezető tisztviselő végrehajtási cselekményéhez kapcsolódik.”

Kurucz további ismerteti, hogy a bírói kontroll akkor is teljesül, ha nem bírósági feladat a nyilvánkönyv vezetése²². „A közvetlen bírósági kontroll, illetőleg a közvetlen bírósági telekkönyvvezetés nem ugyanazt a fogalmat jelentik. A bírósági felügyelet nem azonos a bírósági telekkönyvvezetéssel. A bírósági felügyelet nem azonos a bírói felügyelettel. A bírósági felügyelet egy a bíróságától különálló szervezetben folytatott tevékenység ellenőrzését jelenti. A bírói felügyelet megvalósulhat a bírósági szervezeten belül is, ez ún. német-osztrák Rechtspfleger modell. A Ptk. koncepciója nagyon óvatosan, érzésem szerint tudatosan pongyolán fogalmaz a szervezet és hatáskör kérdésében, mert a Főbizottság a nyilvánkönyv anyagi jogi hatásaira koncentrálna nagyon helyesen, és ehhez képest a jogállami princípiumot fogalmazza meg a közvetlen bírósági kontroll melletti kiállásban. Megjegyzem mai is közvetlen bírósági kontroll van, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálati rendszere ezt valósítja meg. Ettől nem közvetlenebb az elsőfokú bírósági felülvizsgálat sem.”

Ugyancsak a status quo mellett szállt síkra Fenyő György, a NYME Geoinformatikai Főiskolai Kar tanszékvezetője, aki az alábbi érveket hozza a ingatlan-nyilvántartás egységessége érdekében²³: „A földhivatalokhoz érkező ingatlan-nyilvántartási ügyiratok száma évenként közel hárommilliós nagyságrendű, ehhez képest a jogorvoslati fórumon keresztül a bíróságok által megváltoztatott határozatok száma évenként a

²² Kurucz 2003.26.

²³ Fenyő 2002.16-17.

százat sem éri el. A Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a bíróságok tehermentesítése érdekében – többek között – éppen a telekkönyvvezetést nem tartja indokoltnak bírói hatáskörben tartani. (Nem valószínű, hogy a hasonló működési gondokkal küszködő helyi bíróságok terheit célszerű tovább növelni!) Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága a kelet- és közép-európai országok számára a magyar ingatlan-nyilvántartást állította követendő példaként (nem ok nélkül, mert a többi volt szocialista országban éppen az ingatlanregiszter hiánya miatt lassú a tulajdoni reform). Az ingatlan-nyilvántartás „zavaraira” felhozott példák sem mindig helytállóak.” Fenyő, így folytatja érvelését: „az említett hibákat felszámolni, megszüntetni az ingatlan-nyilvántartási rendszert az elvárásoknak megfelelően vezetni nem egy működő rendszer megszüntetésével és egy új (rég) fel-, illetve visszaállításával lehet [...]. Egyszerűbb lenne az ingatlan-nyilvántartási rendszer működési zavarainak okát feltárni és azokat megszüntetve a nyilvántartást vezető szervezet számára a szükséges feltételeket maradéktalanul biztosítani.”

Kurucz logikáját tovább gondolva nem szabad különbséget tenni a jogbiztonság szempontjából közigazgatási és bírói jogkör között. A közigazgatási jogkör nem alsóbbrendű jogbiztonság, míg az alapeljárásban esetlegesen megjelenő bírói jogkör sem garancia a tökéletes eljárásra. A lényeg, hogy a többi hatósági eljáráshoz hasonlóan a rendszer biztosítsa a bírósághoz fordulás jogát, ugyanis ez a tényleges jogállami garancia. Kurucz ezt ekként fogalmazza meg²⁴: „A bíróságok jogalkalmazási tevékenységük során egyedi jogvitákban döntenek, helyreállítják a jog épségét. A közigazgatási szerv és a bíróság közötti hatásköri vita, illetve hatásköri összeütközés esetén tehát a bíróság döntése a kötelező.

A bírói hatalmi ág egyetlen alkotmányos korlátja az, hogy a bírák a törvényeknek és más jogszabályoknak alárendelten végzik igazságszolgáltatási tevékenységüket.”

Fenti gondolatmenetnek a gerincét az alábbi normatívák egymásra helyezése adja:

a) Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata²⁵: *„Mindenkinek egyenlő joga van ahhoz, hogy jogai és kötelességei, továbbá az ellene emelt bűnvád ügyében független és pártatlan bíróság méltányos és nyilvános tárgyaláson döntsön.”*²⁶

²⁴ Kurucz 2003.15.

²⁵ Elfogadva és kihirdetve az ENSZ Közgyűlésének 217 A (III) határozata alapján, 1948. december 10-én

²⁶ 10. cikk

b) Az a) pontban rögzített alapelvet a korábbi Alkotmány²⁷ ekként fogalmazta meg: *„A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”* Hatályos Alaptörvényünk ezt az alapvető követelményt így rögzíti²⁸: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el.”*

c) A következő lépcsőfokon a Bszi.²⁹ áll, több releváns rendelkezéssel is: *„7. § A bíróság előtt mindenki egyenlő. 8. § (1) Senki sem vonható el törvényes bírójától.”*

d) Végül a sor az Inytv.-vel és a Kp.-val³⁰ zárul, mely rögzíti az ingatlanügyi hatósági ügyekben a bírósághoz fordulás jogát.

A lépcsőzetes rendből látható, hogy jogbiztonság alapelve maradéktalanul érvényesülni tud akkor is, ha az eljárás első részében a jogkör hatósági és nem klasszikus bírói.

III. A kodifikációs javaslatok áttekintése és értékelése

A Konceptió

„A Konceptió azt az álláspontot foglalja el, hogy nem egy központi közigazgatásnál koncentrálódó általános nyilvántartás létrehozása lenne megoldás (ahol együtt vannak az adó-, a társadalombiztosítási, a statisztikai, a cég-, az ingatlan-, a csődjogi stb. adatok, hiszen ez alkotmányjogi – személyiségi jogi – adatvédelmi problémákat is felvet), hanem a cégbíróságok által vezetett cégnyilvántartáshoz hasonlóan a bíróságoknál vezetett telekkönyvi rendszer helyreállítására kellene törekedni. Teljesen egyértelmű ma már, hogy a telekkönyv földhivatali igazgatásba való 1973-as beolvasztása tévútnak bizonyult. A bírósági kontroll alatt álló telekkönyvezés alapvető jogállami garancia lehet, ha a kellő személyi és tárgyi előfeltételeket a telekkönyvi rendszer helyreállításához megteremtjük. (Erre is hatástanulmányt kellene

²⁷ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 57. § (1) bekezdése

²⁸ Magyarország Alaptörvénye Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1) bekezdés

²⁹ A bíróságok szervezeteről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény

³⁰ Inytv. 60. § (2) bekezdés, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 4. § - a közigazgatási jogvita fogalmáról

készíteni.) E téren – ezt a törvény hatálybalépésének elhalasztása is jelzi – az 1997. évi CXLI. törvény nem jelentheti a végleges megoldást. Az ingatlan-nyilvántartás anyagi magánjogi szabályait pedig kifejezetten az új Kódexben kell elhelyezni.³¹

Az Átdolgozott Konceptió

Az Átdolgozott Konceptióban nem lelhető fel változás, egy rövid mondat szól a kérdéstről: „Az ingatlan-nyilvántartás anyagi magánjogi szabályait magában a Ptk.-ban kell elhelyezni.”³²

Ahhoz képest, hogy az Átdolgozott Konceptió rögzíti, hogy az anyagi magánjogi szabályok a Ptk.-ban helyezendők el, a 2009-es Ptk. meglehetősen szűkszavúan rögzíti az alábbiakat:

4:192. § [Az ingatlan-nyilvántartás tartalma és alapelvei]

(1) Az ingatlan-nyilvántartás tartalmazza az ingatlanok törvényben meghatározott adatait, az ingatlanhoz kapcsolódó jogokat és jogi szempontból jelentős tényeket, valamint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett személyeknek a nyilvántartáshoz szükséges, törvényben meghatározott adatait.

(2) Az ingatlan-nyilvántartás vezetése a bejegyzés, a nyilvánosság, a közhitelesség, az okirat, a kérelemhez kötöttség, valamint a rangsor törvényben meghatározott alapelveinek megfelelően történik.

4:193. § [Az ingatlan-nyilvántartás részletes szabályai]

Az ingatlan-nyilvántartásra vonatkozó részletes szabályokat törvény állapítja meg.

Észlelhető, hogy az sem egyértelmű a normaszövegből, hogy a 4:193. § szerinti külön ingatlan-nyilvántartási törvényben csak eljárásjogi vagy anyagi jogi szabályok fognak-e szerepelni. E kérdésre a lehetséges válaszokat a Polgári Törvénykönyvről szóló T/5949. számú törvényjavaslat indoklása alapján próbáltam megtalálni.

A miniszteri indokolás szerint: „A Javaslat – a hatályos Ptk.-val egyezően – az ingatlan tulajdonjogának átruházásához az erre irányuló szerződés vagy más jogcím mellett a tulajdonosváltás ingatlan-nyilvántartási bejegyzését is megköveteli... . Ehhez kapcsolódóan jelezzük, hogy a közigazgatási egyeztetés során egyetértés alakult ki abban, hogy ne kerüljenek be a törvénykönyvbe az ingatlan-nyilvántartás alapelvei, anyagi jogi szabályai. Jelenleg ugyanis az anyagi és eljárási szabályokat egyaránt az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény tartalmazza, és ez

³¹ Magyar Közlöny 2002/15/II. szám, 87. o.

³² Magyar Közlöny 2003/8. szám, 803. o.

*megkönnyíti a jogalkalmazást. Az anyagi jogi szabályoknak vagy azok egy részének átemelése az új Ptk-ba megbontaná ezt az egységet, és gyakorlati haszonnal sem járna.*³³

Látható, hogy az Átdolgozott Konceptióban megfogalmazott elvárások egyáltalán nem érvényesültek, sőt a „vékási” vezérgondolatok sem. Vékás 2008-ban rámutatott: *„2007. augusztus 30-án – mielőtt a Szerkesztőbizottság a Vitatervezetre beérkezett észrevételeket és javaslatokat értékelni tudta volna, és annak alapján a Vitatervezetet átdolgozta és véglegesítette volna – az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium civilisztikai szakállamtikára a Kormánykabinet döntésére hivatkozva közölte a Főbizottság elnökével, hogy a Vitatervezet alapján a Kormánynak benyújtani kívánt Tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium készíti el. A Kormány az 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozatot nem helyezte ugyan hatályon kívül, de a Kormánykabinet döntése alapján a Szerkesztőbizottság elnökének és tagjainak felelőssége a kodifikáció további menetéért megszűnt.*”³⁴

Hiába rögzíti Vékás – a már hivatkozott – 2008-ban megjelent tanulmányában: *„A jelenlegi ingatlan-nyilvántartási szabályozás alapvető magánjogi rendelkezéseit a Javaslat a kódexbe veszi fel, s ezzel visszatér az Mtj. megoldásához. Erre tekintettel szükségessé vált újra a kataszteri nyilvántartás és a nyilvántartás szétválasztása. Az ingatlanokra vonatkozó, a telekkönyv mint nyilvántartás által tartalmazott jogok változásának, keletkezésének és megszűnésének anyagi jogi szabályait maga a Javaslat tartalmazza. A Javaslat a telekkönyvi jogok csak az anyagi jogi szabályait öleli fel, a telekkönyvi eljárási (alaki) jogra nem terjed ki. Ennek szabályai külön törvényre (a telekkönyvi rendtartásra) tartoznak. Külön jogszabályban kell, hogy szabályozásra kerüljön továbbá a földkataszteri nyilvántartás és az egységes ingatlan-nyilvántartási adatbank. A részletszabályokkal a Javaslat erősíteni kívánja az ingatlan-nyilvántartás közhitelességét. Az ingatlan-nyilvántartás közvetlen bírói felügyelet alá helyezése – amelyet a Javaslat a jogállamiság megvalósítása szempontjából elengedhetetlennek tart – külön törvényre tartozik, és nem érinti a Javaslatban megfogalmazott anyagi jogi szabályokat.”*

Gadó Gábor az IRM civilisztikai és igazságügyi kodifikációs helyettes államtitkára ekként érvelt a paradigmaváltás ellen, avagy a régi Ptk és az Inyvtv. által meghonosított rendszer mellett³⁵: *„A Szakértői Javaslat szerint az új Ptk.-nak tartalmaznia kell az ún. telekkönyvi jog anyagi jogi*

³³ A Polgári Törvénykönyvről szóló T/5949. számú törvényjavaslat indokolása, Negyedik Könyv: Dologi jog 5) 5.2.

³⁴ Vékás 2008.65.

³⁵ Gadó 2008.390.

szabályait, az alapelveket, a bejegyzésre, az előjegyzésre és a feljegyzésre (rangsor, ranghely) irányadó szabályokat, továbbá azokat az előírásokat, amelyek a telekkönyv helyesbítésére és az ún. telekkönyvi elbirtoklásra vonatkoznak. Mint arra az indokolás utal, "... szükségessé vált újra a kataszteri nyilvántartás és a nyilvántartás szétválasztása" (lásd a 4:189-212. §-ában foglaltakat). A rendelkezéshez fűzött magyarázat szerint: "Az ingatlan-nyilvántartás közvetlen bírói felügyelet alá helyezése – amelyet a Javaslat a jogállamiság megvalósítása szempontjából elengedhetetlennek tart – külön törvényre tartozik, és nem érinti a Javaslatban megfogalmazott anyagi jogi szabályokat" (lásd a Szakértői Javaslat 63. oldalán írottakat).

Az IRM Javaslat – hasznosítva az ingatlan-nyilvántartás intézményének alkalmazóit képviselő szervezetek, így pl. a Bankszövetség véleményét – arra az álláspontra helyezkedik, hogy nem indokolt a hatályos ingatlan-nyilvántartási törvény egységes szabályozási megközelítésének megbontása és még kevésbé lenne hasznos az ingatlan-nyilvántartás és annak felügyelete kapcsán szervezeti-irányítási változásokat bevezetni. Egy nem csupán szóhasználatában archaikus modell törvénybe foglalása jelentős átállási veszteséggel járna és veszélyeztetné az elmúlt években gyakorlatilag naprakésszé vált ingatlan-nyilvántartás működési biztonságát. Távlatilag ugyanakkor nem zárható ki a telekkönyvi modell bevezetésének ismételt megfontolása."

A Bizottsági Javaslat

A Bizottsági Javaslat Ötödik Könyvének Negyedik része a sokatmondó: *Telekkönyv* címet kapta. A Bizottsági Javaslatot megelőző viták során három új elvárás fogalmazódott meg, jelesül:

a) Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének erősítése, ebben a körben a Bizottsági Javaslat a korábbi magánjogban inkább ismert „előjegyzés”³⁶ kategóriáját kívánta visszahozni.

b) Az ingatlanokra vonatkozó anyagi jogi szabályoknak a Kódexbe kell kerülnie az Inyvtv. helyett.

c) Az ingatlan-nyilvántartás közvetlen bírói felügyelet alá helyezése.

A Bizottsági Javaslat sem a bírói felügyelet, sem az előjegyzés igazolása körében nem javasol szabályokat, hanem külön törvénybe utalja azokat.³⁷

³⁶ Bizottsági Javaslat 5:177. §

³⁷ Bizottsági javaslat 608., 616.

A Bizottsági Javaslát után újra megindult a szakmai vita, ezekből az álláspontokból szemezgetek az alábbiakban:

Elsőként Bónis Péter fejtette ki álláspontját, tanulmánya bevezető részében³⁸ a telekkönyv vezetésének bírói hatáskörbe helyezése újbóli szándékát az ún. lakásmaffia cselekmények elharapózásával indokolta. Az ún. lakásmaffiát vizsgáló parlamenti albizottság négy fő csoportba osztotta az ingatlantulajdonosok sérelmére elkövetett magatartásokat: 1. áleladói elkövetés, 2. akarathibás ügyletek, 3. palástolt kölcsönügyletek, 4. szabályos ingatlanárverést követő lakhatási jogtól való megfosztás.

Álláspontom szerint a négy esetkör az ingatlan-nyilvántartás rendszerében nem észlelhető, csak polgári peres úton orvosolhatók, azaz ezeket az eseteket nem lehet az ingatlan-nyilvántartási szakapparátus rovására írni. Így Bódis helyesen sommáz: *„Véleményem szerint csak akkor van értelme az ingatlan-nyilvántartás egységét megbontani, és a telekkönyvet bírói illetékességbe adni, ha a telekkönyv anyagi jogi szabályait is átalakítjuk. Nincs értelme bírói illetékességbe adni a telekkönyvet, ha a telekkönyvi bíró hatásköre nem bővül, ha az anyagi jogi szabályok változatlanok maradnak, mert ezáltal csak a régi szabályokat konzerválnánk, és ezzel az ingatlan-nyilvántartás helyzetét aligha lehetne javítani.”* Bódisnak azt a cikkbeli véleményét, mely szerint az ügyvéd sohasem volt "külső hiteleshely", és teljesen alkalmatlan a pártatlan okiratszerkesztésre, gyakorló ügyvédként vitatom, azonban ennek a részletes kifejtése ennek a tanulmánynak a kereteit szétfeszítené. Más keretek között majd keresek erre lehetőséget.

Székely László, a kodifikáció miniszteri biztosaként ekként érvelt a bírósági hatáskör mellett³⁹: *„Megfontolandó, hogy az ingatlanokat illető tulajdonviszonyok stabilitása, átláthatósága és biztonsága legyen a fő szempont. E nélkül valódi tulajdonról nem is beszélhetünk. Az, hogy a földhivatalokban olyan tisztviselők dönthetnek lényeges dologi jogi kérdésekben, akiknek nincs jogi végzettsége, és akik utasíthatóak – gondoljunk a Sukoró-ügyre –, arra kellene intse a döntéshozókat, hogy érdemes lenne megfontolni a javasolt megoldást. Ez a változás nem érintené a földhivatalok egyéb hatásköreit, de a hivatalokba lehetne delegálni olyan bírókat, akik a telekkönyvi ügyeket a bírósági eljárás szabályai szerint intézik el, és ezért ilyenként felelősséggel is tartoznak.”*

Az ezzel kapcsolatos ellenérveket Kurucznál már ismertettem. Hozzáteszem, hogy – bár nem tudományos folyóiratban jelent meg az interjú – szemet szúr, hogy egy nagy sajtóvisszhangot kapott ügyre hivatkozik a miniszteri biztos a teljesen új rendszer melletti érvélésében.

³⁸ Bódis 2011.343.

³⁹ Székely 2011.26.

Az akkori híradásokat átnézve az ún. sukorói telekcseré ügyben az ingatlan-nyilvántartási hatóságok felelőssége, direkt utasítása fel sem merült, a csereszerződés semmiségének megállapítása iránt az állam képviselőjében Bajnai-kormány nyújtott be keresetet, a bíróság meg is állapította a semmiség okán az érvénytelenséget. Mint azt fentebb már kifejtettem, egyes semmisségi okok, illetve a megtámadási okokból adódó érvénytelenség „kiszűrésére” az ingatlanügyi hatósági eljárás nem képes.

Borsay Tamás (2011-ben a Budapest Főváros Kormányhivatala Földhivatalának vezetője) tételesen cáfolja Székely állításait, mivel sok fontos adat szerepel benne, hosszabban idézem⁴⁰: *„A hatályos jogszabályok garanciát nyújtanak a tulajdoni jogbiztonság érvényesítéséhez is. A földhivatali szervezet (mint első, illetve másodfokú hatóság) csupán egyike a végrehajtásban feladatokat ellátó intézményrendszernek; a fellebbezést követően a bíróságnál jogorvoslati eljárás kezdeményezhető. A bírókat, az ügyvédeket, a közjegyzőket, a tisztviselőket a csalók persze egyformán megtéveszthették. Köztudott, hogy a bevezetett megelőző intézkedések nyomán (az ügyfél Inyvtv. 27/A. §-a szerinti értesítése az eljárás megindításáról, tulajdoni lap változásfigyelés és e-mailben, sms-ben történő értesítés, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala személyi adat- és lakcímnnyilvántartásának használata stb.) napjainkra az ilyen esetek száma elenyésző. Ezt a kérdést sem a szervezeti változás, hanem az eljárásrend egyértelművé tétele oldotta meg. A közigazgatási perekben született döntések a földhivatali eljárások jogszerűségét támasztják alá; 2002-ben az évi közel hárommillió földhivatali döntéssel szemben mindössze az esetek 0,005%-ában született olyan bírósági ítélet, amely a közigazgatási határozatot megváltoztatta. 2010-ben a fővárosi földhivatalokban 425 363 – az ingatlan-nyilvántartás jogi részét érintő – első fokú eljárás indult, melyek nyomán 8139 (2%) fellebbezés született. Ezek mintegy 73%-át (5950) saját hatáskörben, első fokon intézték el. Bírósághoz összesen 244 esetben fordultak (ez a teljes érkezés 0,06%-a). Az esetek 81%-ában helybenhagyó döntés született, míg 15%-ában a bíróság az eljárás megszüntetéséről döntött. 2010-ben az évi 425 363 földhivatali döntéssel szemben, mindössze 10 ügyben (0,002%) született olyan bírósági ítélet, amely a közigazgatási határozatot megváltoztatta... . Az oktatási és továbbképzési stratégia mentén végrehajtott fejlesztések nyomán, a földhivatalok személyi állományának felkészültsége kifogástalan. Ezt a bírósági eljárásoknál fentebb említett mutatószámok tényként igazolják. A fővárosi körzeti földhivatalok ingatlan-nyilvántartási osztályain 160 ügyintéző dolgozik. 124 fő (78%) szakirányú felsőfokú végzettségű:*

⁴⁰ Borsay 2011.

ingatlan-nyilvántartási szervező (ma már igazgatásszervező megnevezés kerül az oklevélbe) vagy jogász. 36 fő szakirányú középfokú (OKJ-s ingatlan-nyilvántartási ügyintéző) végzettséggel bír. A megüresedő kormánytisztviselő státuszokat diplomás pályázók nyerhetik el, továbbá ebben az évben még jó néhány tisztviselő szerez felsőfokú oklevelet. A másodfokú hatóságnál a szakirányú diplomás szakemberek aránya 100%, két fő kivételével jogász.”

A jelenlegi koronavírus-járvány okozta korlátozásokra figyelemmel telefonon vettem fel a kapcsolatot Borsay Tamással, aki szóban megerősítette azt az ügyvédként is megszerzett tapasztalatomat, hogy a 2011-es állapotokhoz képest tovább emelkedett a jogász végzettségű kollégák jelenléte a földhivatali eljárásokban. Erre az életpályára lehetőséget teremtett a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, melynek 1. számú mellékletében rögzített II. számú bértáblája a versenyszférához közelítette az ágazati javadalmazásokat.

Borsay felhív továbbá egy érdekes szubjektív érvet is: *„Személyes beszélgetések során a szakemberek érdeklődése természetes; igazából mi indokolja, hogy a tények és érvek ellenére újra és újra felmerül a telekkönyv kérdése? A telekkönyvi hivatalban még ügyfélként, ügyvédként vagy telekkönyvi bíróként megfordult idősebb korosztály válasza ilyenkor – a jogtörténeti érvek felelőlegességét követően – teljesen határozott: a nosztalgia. Hiszen a telekkönyvi hivatal a szakmai társadalmi élet egyfajta központjává vált: amíg a bejegyzésre várhoztak, egy cigaretta mellett egyéb kérdéseket is megvitathattak. Az élet azóta megváltozott, ritmusa felgyorsult (lásd az Inyvtv. Vhr. 83. §-a szerinti egyidejű érkezésre vonatkozó szabályokat). Tehát a nosztalgia. Ám egy nyilallás a szívünkben – ami sokkal erősebb, mint maga az emlék – meggyőző érv-e egy ilyen mérvű változáshoz?”*

E sorok írója csak megerősíteni tudja, hogy ügyvédjelöltként, ügyvédként ugyanolyan jól lehet kvaterkázni a kollégákkal a földhivatali ügyfélvárókban, mint bárhol máshol, sőt a várható elektronikus eljárásra való áttéréssel a személyes szakmai találkozások végképpen a peres tárgyalások bírósági folyosóira, illetve az ügyvédi kamara klubhelyiségébe fog áttevődni.

A Bizottsági javaslatához köthető álláspontok összevetésénél nem feledkezhetünk meg a tervezett külön törvényről sem, mely a bírói felügyelet alá helyezés szervezeti és eljárásjogi kereteit teremtette volna meg. Többeket megkerestem a kodifikációs munka akkori szereplői közül, és az egybehangzó közlés az volt, hogy sem koncepció, sem tényleges normaszöveg nem készült. Sajnálatos, ugyanis akkor lehetne a két

álláspont (bírói felügyelet vs. közigazgatási jogkör) még inkább összevethető, elemezhető.

IV. Nemzetközi kitekintés

Mielőtt a hatályba lépett új Ptk. vizsgálatára rátérnénk, vessünk egy pillantást az európai színtérre, egyes országok telekkönyvezési gyakorlatára.

Jogtörténeti hagyományainkra figyelemmel az osztrák modellt villantom fel elsőként. Dr. Hajdu Tádé Miklós és Jánossy András tollából⁴¹: *„A telekkönyvi nyilvántartás üzemeltetését 114 járásbíróóság mintegy 500 alkalmazottja végzi, a kataszteri nyilvántartást pedig a – leginkább a magyar FÖMI-hez hasonlítható – közigazgatási szerv, a Bundesamt für Eichund Vermessungswesen (BEV) vezeti 41 kataszteri irodával és mintegy 150 alkalmazottal... . Noha a telekkönyvet a Bezirksgericht-ek (járásbíróóságok) vezetik, az elsőfokú eljárásban nem bírók járnak el, hanem Rechtspfleger-ek (bíróági tisztviselők) feladata a döntéshozatal. A Rechtspfleger-ek szakirányú felkészítése nem az egyetemeken, hanem az igazságügyi szervezet rendszerében történik, ezen belül az egyik képzés tárgyát a telekkönyv és a hajóregiszter vezetése képezi. Az elsőfokú döntések elleni fellebbezések elbírálása a Landesgericht-ek (tartományi törvényszékek) hatáskörébe tartozik, ahol már háromfős bírói tanácsok járnak el.”*

Kurucz részletesen kitér arra, hogy a német modell hasonlatos az osztrákhhoz⁴². A brit modell viszont a hazánkban ismert hivatali/közigazgatási formában működik⁴³.

További európai kitekintést tesz Borsay a már idézett tanulmányában: *„A nemzetközi törekvés is az egységes és közhiteles ingatlan-nyilvántartás szervezeti megoldásai felé halad, Csehország, Szlovákia és Szerbia már egységes ingatlan-nyilvántartást vezet közigazgatási hatáskörben. Spanyolországon, Bulgárián, Horvátországon túl, nemzetek egész sora informatikai alapokon is a jogi, műszaki és gazdasági adatok együttes kezelésére törekszik. Az intézményi különválasztás vagy az intézményi keveredés terve, azaz a telekkönyv felélesztésének gondolata, a nemzetközi trendekkel és ajánlásokkal is ellentétes. Az elmúlt években az egységes földügyi igazgatás és térképészet kialakítását szorgalmazták az ENSZ szakosított fórumai: Európai Gazdasági Bizottság (UNECE), Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezet (FAO), Emberi Települések*

⁴¹ Hajdu-Jánossy 2017.23.

⁴² Kurucz 2003.16.

⁴³ Kurucz 2006.27. és Menyhárd 2003.37

Központja (HABITAT), Regionális Térképészeti Bizottságok. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Ajánlásában a bírókra ruházott nem bírói feladatok fokozatos csökkentését javasolja. Felhívja a tagállamok kormányait, hogy a lehetséges ügyekben (cégjegyzék, telekkönyv stb.) a bírósági rendszeren kívüli eljárásokat alkalmazzanak." A hivatkozott ajánlás így szövegez⁴⁴: „II. A bírókra ruházott nem bírói feladatok mennyisége növelésének elkerülése és fokozatos csökkentése, más személyekre vagy szervezetekre bízva azokat." Az egyes ügýtípusokat felsoroló tételes lista az ajánlás függelékében szerepel, de már a függelék bevezető mondata is beszédes: „Függelék az R (86) 12 számú Ajánláshoz Példák azokra a nem bírói feladatokra, amelyektől egyes államok bíróit meg lehet szabadítani, figyelemmel minden ország sajátos viszonyaira..." A függelékben pedig felsorolják a telekkönyvvezetést (változások, jelzalog bejegyzésének ellenőrzése) is. Az ajánlás indokolása kiemeli: „A jelen ajánlás függeléke olyan példákkal szolgál e rendelkezésekre, amelyekkel egyes államokban jelenleg foglalkoznak, és amelyektől a bírókat meg lehetne szabadítani, figyelembe véve minden ország sajátos viszonyait....A bíró feladata lényegében a jogi követelésekre vonatkozó perekben a jogszabályok alapján dönteni... . Ennek ellenére úgy tűnik, hogy munkaidejének jelentős részét nem a peres ügyekkel kapcsolatos olyan munka köti le, amelyek inkább igazgatásiak, mint bíróiak. A történelmi fejlődés szerint a bírónak bizonyos területeken megszerzett képzettsége, pártatlansága, ismerete arra vezetett, hogy gyámsági feladatokat lásson el, növekedjen a családjog területén betöltött szerepe és bejegyzési vagy engedélyezési gyakorlatot folytasson, gazdasági jogterületeken is... . Biztos, hogy a bírót e feladatok ellátása alól nem lehet teljesen felmenteni, de bátorítani kell azon esetek felülvizsgálatát, amikor a bírónak bármilyen folyamatban lévő peres ügyön kívül kell közreműködnie, és amelyekben a közreműködésére nincs szükség, törölni kell... . A bírótól ekként visszavont feladatokat bizonyos esetekben a közigazgatásra, más esetekben pedig a bíróság más dolgozóira lehet ruházni. Erre vonatkozóan lehet említeni a Rechtspfleger-t, aki a Német Szövetségi Köztársaságban és Ausztriában a nempere eljárásokban, valamint egyes esetekben a polgári peres eljárásokban is széles jogkörrel felruházott igazságszolgáltatási tisztviselő."

⁴⁴ EURÓPA TANÁCS MINISZTERI BIZOTTSÁG R (86) 12 számú Ajánlás a bíróságok túlterheltségének megelőzésére és csökkentésére vonatkozó egyes intézkedésekről és Indokolás: <https://kuria-birosag.hu/hu/etmb/r-86-12-birosagok-tulterheltsagenek-megelozesere-es-csokkentese>

V. Az új Ptk.

Az új Ptk. és a kapcsolódó jogszabályok végül megmaradtak a status quo-nál, az új Ptk. miniszteri indokolása⁴⁵ rámutat: *„Jogrendszerünkben az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanforgalom alapintézménye. Erre is tekintettel a Javaslatot megelőző viták során az ingatlanok magánjogi forgalmának szabályozása kapcsán három, a hatályos jogtól jelentősen eltérő kívánalom fogalmazódott meg, s ezek tükröződnek a Javaslat rendelkezéseiben is... . A harmadik törekvés: az ingatlan-nyilvántartás közvetlen bírói felügyelet alá helyezése. Ez olyan kérdés, amely nem érinti a Javaslatban megfogalmazott anyagi jogi szabályokat. Rendezése külön törvényre tartozik.”*

Mit látunk? Azt, hogy a miniszteri indokolás még mindig nyitva hagyja a kérdést, hogy esetlegesen a jövőben újra előkerül a bírói felügyelet kérdése. Azonban az új Ptk. hatálybalépése óta ilyen törekvés a nyilvános térben nem látható.

A tervezett elektronikus ingatlan-nyilvántartás⁴⁶ vélhetően hosszú időre el fogja dönteni a kérdést a jelenlegi hatásköri viszonyok javára.

VI. Összegzés

A tanulmány végére érve láthattuk, hogy bár markánsan jelen volt az új Ptk. kodifikációs folyamatában a bírói modell, mint alternatíva, az sem a 2009-es hatályba soha nem lépett Kódex alapján, sem a hatályos új Ptk. rendszerében nem tudott elfogadást nyerni. Lehet, hogy a bírói modell egy romantikus megközelítéssel átszőtt archaikus modellt akart újraéleszteni, mely 50 év „kihagyás” után már kodifikációs szinten sem tudott gyökeret ereszteni.

Ráadásul igencsak formális az a bírói jogkör, ha a tényleges döntést nem is bíró hozza, hanem igazságügyi tisztviselő. (Például a magyar cégeljárásban, ahol sok eljárásban bírósági ügyintéző jár el.)⁴⁷

A soron következő nagy kihívása az ingatlan-nyilvántartásnak az e-nyilvántartásra való átállás lesz, ennek szükségessége ezen sorok

⁴⁵ T/7971. számú törvényjavaslat indokolással - A Polgári Törvénykönyvről: XXXIV. Fejezet, Negyedik rész bevezető

⁴⁶ <http://lechnerkozpont.hu/oldal/e-ingatlan-nyilvantartas> (KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00040) (2020.04.19.)

⁴⁷ A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról 2006. évi V. törvény 72. § (7), 31/A. § (3), 45. § (4), 46. § (2)

keletkezésekor – a koronavírus járvány kellős közepén – igencsak indokolt.

Felhasznált irodalom:

Dr. Bónis Péter: Ingatlan-nyilvántartás vagy telekkönyv? *Magyar Jog*, 2011/6. 343-348.

Borsay Tamás: Énhasadás – Ismét napirenden a kérdés: ingatlan-nyilvántartás vagy telekkönyv? *Geodézia és Kartográfia*, 2011/11-12.

Fazekas Judit: Történeti áttekintés a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. és 2013. évi V. törvények kodifikációjáról. In: Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére. Eötvös József Könyvkiadó 2015. 121-137.

Dr. Fenyő György: Ingatlan-nyilvántartás vagy telekkönyv? *Geodézia és Kartográfia*, 2002/3.

Dr. Gadó Gábor: Eltérő és egyező álláspontok az új Ptk. előkészítése során. *Magyar Jog*, 2008/6., 385-398.

Dr. Hajdu Tádé Miklós-Jánossy András: Magyar szemmel az osztrák ingatlan-nyilvántartásról. *Geodézia és Kartográfia*, 2017/4., 22-24.

Dr. Jójárt László: Az ingatlan-nyilvántartás bírósági garanciáinak megerősítéséről. *Magyar Jog*, 2003/5., 265-276.

Kurucz Mihály: Az ingatlan-nyilvántartás szervezeti-hatásköri aspektusa: bíróság vagy közigazgatási hatóság. *Gazdaság és Jog*, 2003/7-8., 15-28.

Dr. Kurucz Mihály: Átkerüljön-e az ingatlan-nyilvántartás a bíróságokhoz? I–II. *Geodézia és Kartográfia*, 2004/2-3.

Kurucz Mihály: Az angol ingatlan-nyilvántartás 2002 előtt és után *Geodézia és Kartográfia*, 2006/12., 20-29.

Menyhárd Attila: Észrevételek és javaslatok az új Polgári Törvénykönyv dologi jogi koncepciójának kiegészítéséhez. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2002/5-6., 7-30.

Menyhárd Attila: Az angol ingatlan-nyilvántartás reformja. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2003/3., 35-38.

Sárközy Tamás: Az új Polgári Törvénykönyv előkészítésének folyamata - újdonságai - utóélete. *Magyar Jog*, 2017/11., 657-667.

Szalma József: Ingatlannyilvántartási jog – közigazgatási vagy bírói eljárás? *Jogtudományi Közlöny*, 2002/11-12., 499-505.

Szenvedi Zoltán: Időtálló új Ptk. előkészítésén munkálkodik a Kormány – interjú Székely László miniszteri biztossal. *Közszolgálat* 2011. augusztus–szeptember, 23-26.

Dr. Vékás Lajos: Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének megerősítéséért. *Magyar Jog*, 2001/3., 129-136.

Dr. Vékás Lajos: Az új Ptk. Szakértői Javaslatának elvi kérdései. *Magyar Jog*, 2008/2., 65-76.

Dr. Vékás Lajos (szerk.): Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatát magyarázatokkal. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2011.

**Real estate registration under the new Civil Code codification process: judicial model versus administrative power?
Summary**

The codification process of the new Civil Code again raised the question whether returning to earlier traditions, i.e. to the judicial model, would give stronger guarantees regarding registrations and notations compared to the existing administrative powers. The study discusses the regulatory methods proposed in each bill, then collates the arguments and views of advocates of the two positions arising in the legal literature. A brief international overview addresses the European Union practice. By the end of the study it becomes clear that while the judicial model had been markedly present as an alternative in the process of legislating the new Civil Code of Hungary, it was ultimately not adopted in the 2009 Code that never entered into force, nor in the system of the currently effective Civil Code. Perhaps the judicial model intended to rekindle an archaic model imbued with romantic approaches, which after a 'lapse' of 50 years was unable to grow roots in codification.

Steixner Zsófia
ELTE ÁJK Római Jogi és Összehasonlító Jogi Tanszék
Témavezető: Sándor István habil. egyetemi docens

Foundation Governance

A vagyonkezelő magánalapítvány működésének kontrollja

I. Bevezetés

A rendelkezésre álló vagyonkezelési konstrukciók palettája a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) hatálybalépésével tovább bővült. A Vtv. speciális előírásai mellett a Ptk. rendelkezései háttérszabályozást képeznek. A Vtv. a vagyonkezelő alapítványok két altípusát különbözteti meg: a kedvezményezett javára és a közérdekű célra létrehozott változatot.¹ A vagyonkezelő alapítvány az alapító által rendelt vagyon kezelésére és ebből származó jövedelemnek az alapító okiratban megjelölt feladatok megvalósítása, valamint a kedvezményezettként megjelölt személy, illetve személyek javára történő vagyoni juttatás céljából alapítható.² A vagyonkezelő alapítvány olyan jogi személy, melynek nincsenek (jogi értelemben vett) tulajdonosai és tagjai.³ A jogintézmény lehetővé teszi a vagyon tulajdonjogának és a vagyon hasznainak egymástól való elkülönítését.⁴ Az alapítványi szabályozás kiindulópontja lényegében az a gondolat, hogy egy adott cél a „tulajdonostól független” vagyon segítségével célravezetőbben, tartósabban és hatékonyabban megvalósítható.⁵ Az alapító a kezelésre szánt vagyon tulajdonjogát az alapítványra ruházza át, és a vagyont az alapítvány rendelkezésére bocsátja.

A Vtv. és a Ptk. csupán néhány kógens rendelkezést tartalmaz a vagyonkezelő alapítvány működésének kontrollját illetően. Főszabály

¹ Sándor 2019. 407.

² Vtv. 2. § (1) bekezdés, Ptk. 3:378. §.

³ Artmann, Rüffler 2017. 589.

⁴ Müller 2014. 4.

⁵ Eiselberg 2004. 8.

szerint a felügyelőbizottságon kívül nincs más olyan személy vagy szerv, aki/amely a gazdaságilag érdekelt személyek („tulajdonosok”, illetve kedvezményezettek) érdekeit közvetlenül képviselné.⁶ A vagyonkezelő alapítványra vonatkozó szabályozás azonban lehetőséget biztosít az alapító számára, hogy a vagyonkezelő alapítvány létesítő okiratában az alapítvány szervezetét és működését meglehetősen szabadon alakíthassa, és ezáltal az alapítványnál az alapítói („tulajdonosi”) és kedvezményezetti érdekekkel kapcsolatosan fennálló „strukturális kontrolldeficitet”⁷ ellensúlyozza.⁸

Dolgozatomban annak a bemutatására törekszem, hogyan biztosítható a vagyonkezelő magánalapítvány működésének kontrollja, különös tekintettel a vagyongazdálkodásra. A Vtv.-hez fűzött indokolás szerint a jogalkotó a szabályozás megalkotása során tekintettel volt a külföldi jogintézményekre is. Mintaként szolgálhattak többek között az osztrák *Privatstiftung*, valamint a liechtensteini *Privatstiftung* jogi konstrukciói is. Az alapítvány működésének ellenőrzését illetően ezért a magyar szabályozás elemzésén túlmenően kitérek az osztrák és liechtensteini *Privatstiftung*gal kapcsolatos joganyagra, illetve joggyakorlatra is, mely akár a későbbiekben iránytűként szolgálhat a magyar jogalkotók és jogalkalmazók számára. Ezen túlmenően azért is érdemes az említett szabályozások *Foundation Governance* szempontból történő összehasonlítását elvégezni, mivel az államok által kialakított szabályozási modellek versenyében nem csupán az adójogi, hanem a polgári jogi aspektusok is szerepet játszanak⁹, amikor a leendő alapító döntést hoz arról, melyik országban szeretne vagyonkezelő magánalapítványt létrehozni. Ahogy arra *Schurr Francesco* is rámutatott a liechtensteini szabályozás revíziója kapcsán, a *Foundation Governance* kulcsszerepet játszik az egyes országok által kimunkált alapítványi szabályozások versenyében.¹⁰ A megfelelő szabályozási környezet kialakítása nemzetgazdasági érdek, hiszen a jogintézmény hatékony eszközként szolgálhat a vagyonok külföldre áramlásának megállításában, valamint segíthet a korábban külföldre vitt vagyonokat újra az országba vonzani.¹¹

⁶ Vtv. indokolás.

⁷ Kalls 2001. 57.

⁸ Müller 2014. 4.

⁹ Müller 2015. 291.

¹⁰ Müller 2015. 291.

¹¹ Müller 2015. 291.

II. Foundation Governance

A *Foundation Governance* fogalma a vagyonkezelő alapítvány irányításának és kontrolljának szervezeti kereteit jelenti.¹² A *Foundation Governance* a *Corporate Governance*-ból származtatott fogalom. A *Corporate Governance* alatt lényegében egy vállalat (gazdasági társaság) irányításának és kontrolljának jogi, valamint ténylegesen érvényesülő szervezeti kereteit értjük.¹³ A *Corporate Governance* szabályok középpontjában tehát a vállalat irányítása és kontrollja áll, különös tekintettel arra a kérdésre, hogy egy vállalat létesítő okiratának mit kell és érdemes tartalmaznia annak érdekében, hogy a vállalat irányítása a lehető leghatékonyabban megvalósítható legyen, valamint a működése során bekövetkező hibák minél gyorsabban és célirányosabban orvosolhatók lehessenek.¹⁴

A *Corporate Governance* szabályok célja a tulajdon és ellenőrzés különválasztásából (*separation of ownership and control*) eredő, a megbízó és megbízott, ügynök („*principal - agent*”) konfliktus hatékony kezelése, és ezáltal ügynöki költségek (*Agenturkosten*) csökkentése.¹⁵ A „*principal - agent* konfliktus” kiindulópontja az a gondolat, hogy minden ember a saját nyereségét igyekszik növelni, ezért előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor a befektető, mint tulajdonos (*principal*) és az érdekében eljáró „bizalmi ember” (*agent*) között érdekellentét áll fenn. Ha nincsenek meg a megfelelő korlátok, úgy a megbízott nagy valószínűséggel a megbízó kárára fogja a jogait gyakorolni annak érdekében, hogy a saját nyereségét növelhesse.¹⁶ A *Corporate Governance* szabályok célja nem csupán a tulajdonos érdekeinek védelme, hanem a vállalattal szemben jogi érdekekkel rendelkező személyek (például a vállalat ügyfelei, hitelezői, munkavállalói), akikre az ügynök negatív következményekkel járó döntései egyaránt hatással lehetnek, megfelelő védelme is.¹⁷ Mivel a *Corporate Governance* szabályok nem alkalmazhatók közvetlenül a vagyonkezelő alapítványokra azok szervezeti sajátosságai miatt, ezért a *Corporate Governance* fogalmát a jogtudomány megfelelően továbbfejlesztette és módosította, melynek eredményeképp létrejött a *Foundation Governance* fogalma.¹⁸ A gazdasági társaságok és a vagyonkezelő alapítványok közötti legjelentősebb strukturális eltérés az,

¹² Müller 2015. 291.

¹³ Torggler 2013. 7.

¹⁴ Müller 2014. 5.

¹⁵ Torggler 2013. 8.

¹⁶ Melzer 2010. 157.

¹⁷ Torggler 2013. 8.

¹⁸ Müller 2014. 5.

hogy a gazdasági társaságokkal ellentétben, a vagyonekezelő magánalapítványnak nincs olyan szerve, amely közvetlenül képviselné a tulajdonos (alapító) érdekeit.¹⁹ A *Foundation Governance* szabályok fókuszában ezért az ügyvezető szerv (kuratórium, *Stiftungsvorstand*, *Stiftungsrat*) tevékenységének kontrolljával kapcsolatos szabályok állnak.²⁰ A vagyonekezelő alapítvány irányítására és működésének kontrolljára vonatkozó rendelkezéseket a következőképp csoportosíthatjuk: az alapítvány feletti kontrolleszközök megilleshetnek állami szervet (például bíróság) vagy nem állami szervet (például felügyelőbizottság, alapítványi vagyoneellenőr) is. A működést illetően kontrollt gyakorolhat alapítványi szerv (pl. felügyelőbizottság), vagy nem alapítványi szerv (állandó könyvvizsgáló, bíróság) is.²¹ A külföldi jogirodalomban megkülönböztetik az alapítvány kontrolljára kógens törvényi rendelkezés alapján, valamint a létesítő okirat alapján jogosult személyeket és szerveket.²²

III. A Foundation Governance törvény által szabályozott építőkövei

A Vtv. és az osztrák PSG csupán néhány kógens rendelkezést tartalmaz az alapítvány szervezetére és kontrolljára vonatkozóan, ezért e tekintetben a Vtv., Ptk., valamint a PSG diszpozitív szabályai alkalmazandók.²³ Az osztrák és magyar szabályozási koncepció szerint az alapítvány működésének kontrollját elsődlegesen egy ún. „*kettős belső kontrollrendszer*” biztosítja, hiszen az alapítványi szervek kölcsönösen ellenőrzik egymás tevékenységét, valamint az egyes alapítványi szerveken belül a tagok szintén ellenőrzik egymást.²⁴ A „külső” kontrollrendszer csupán másodlagos szerepet tölt be. A liechtensteini PGR az alapítóra bízta a kontrollrendszer kialakítását. Főszabály szerint az alapítvány működésének felügyeletét az alapítvány aktorai végzik. A PGR-ben szabályozott (diszpozitív) kedvezményezett által gyakorolt felügyeleti modell csak abban az esetben alkalmazandó, amennyiben az alapító a létesítő okiratban másként nem rendelkezik. A Vtv. és a PSG szabályozásától eltérően, magáncélra létrehozott vagyonekezelő alapítvány esetén a PGR nem rendelkezik kötelezően létesítendő alapítványi szervről,

¹⁹ Melzer 2010. 158.

²⁰ Melzer 2010. 158.

²¹ Melzer 2010. 158.

²² Müller 2014. 5.

²³ Müller 2014. 6. , Vtv. indokolás.

²⁴ Melzer 2010. 161., OGH 15.5.2001, 6 Ob 85/01 w.

melynek figyelemmel kellene kísérnie és felügyelnie kellene az alapítvány működését.²⁵

A *Foundation Governance* elengedhetetlen építőkövei az átláthatóság (*Transparenz*), valamint a jogosultságok kiegyensúlyozott megosztása az alapítványi szervek között (*Gewalttrennung*).²⁶

A Vtv. alapján az alapítvány kontrollját főszabály szerint a felügyelőbizottság, valamint a könyvvizsgáló látja el. Meghatározott feltételek teljesülése esetén, a törvény alapján kötelező az alapítvány külső ellenőrzésének biztosítása is. Az alapítvány külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat a törvényi szabályozás az alapítványi vagyonellenőrre, valamint az alapítványt nyilvántartó bíróságra telepíti.

A PSG kógens rendelkezései az alapítvány működésével és kontrolljával kapcsolatos jogokkal az alapítványi ellenőrt (*Stiftungsprüfer*), a kedvezményezetteket (*Begünstigte*), valamint a bíróságot (*Gericht*) ruházza fel. Az osztrák szabályozás alapján a felügyelőbizottság (*Aufsichtsrat*) kijelölése csak meghatározott feltételek fennállása esetén kötelező.

1. A Vtv. és a Ptk. a vagyonkezelő alapítvány kontrolljával kapcsolatos kógens rendelkezései

A) Felügyelőbizottság

Vagyonkezelő alapítvány esetén kötelező felügyelőbizottság kijelölése²⁷, mely belső kontrollfunkciót tölt be. A felügyelőbizottság tevékenységét az alapító részére végzi, és arról évente az alapítói jogok gyakorlójának számol be.²⁸ A felügyelőbizottság tagjai a felügyelőbizottság munkájában személyesen kötelesek részt venni.²⁹ A felügyelőbizottság tagjaira a kuratórium tagjaira vonatkozó kizáró és összeférhetlenségi rendelkezések irányadók.³⁰

A vagyonkezelő alapítvány felügyelőbizottsága legalább három természetes személyből áll, melynek elnökét – az alapító okirat eltérő

²⁵ Melzer 2010. 166-167.

²⁶ Müller 2014. 5.

²⁷ Vtv. 6. § (2) bekezdés.

²⁸ Ptk. 3:40. § (1) bekezdés.

²⁹ Ptk. 3: 26. (3) bekezdés.

³⁰ Ptk. 3:40. § (2) bekezdés.

rendelkezése hiányában – a tagok maguk közül választják.³¹ A felügyelőbizottság határozatait szótöbbséggel hozza.³²

A Vtv.-hez fűzött indokolás szerint a felügyelőbizottság köteles a vagyongazdálkodó alapítvány vagyoni érdekeit és észszerű gazdálkodását veszélyeztető működéssel szemben fellépni. A felügyelőbizottság a törvényes működés helyreállítása érdekében meghatározott jogokat is gyakorolhat.³³ Az indokolás értelmében a felügyelőbizottság az ügyvezetés tevékenységének komplex vizsgálatára köteles³⁴, mivel a felügyelőbizottság ellenőrzési kötelezettsége nem csupán a kuratórium határozatainak és működésének jogszerűségének, hanem a kuratórium döntéseinek gazdasági, célszerűségi szempontú vizsgálatára is kiterjed³⁵.

A jogalkotó bevonta a felügyelőbizottságot a kuratórium döntéseinek előkészítésébe is.³⁶ A felügyelőbizottság köteles a kuratórium elé kerülő előterjesztéseket megvizsgálni és az ezzel kapcsolatosan kialakított álláspontot a kuratórium ülésén ismertetni.³⁷ A felügyelőbizottság nemcsak a döntések előkészítésével összefüggésben, hanem a kuratórium egész tevékenységére kiterjedően vizsgálódhat.³⁸ A Ptk. ezért a következő jogosultságokat biztosítja a felügyelőbizottság számára: iratokba való betekintési jog, tájékoztatás kérésének joga, ezen túlmenően a felügyelőbizottság jogosult a vagyongazdálkodó alapítvány fizetési számláját, pénztárát, értékpapír- és áruállományát, valamint szerződéseit megvizsgálni, és szakértővel megvizsgáltatni.³⁹

B) Állandó könyvvizsgáló

A vagyongazdálkodó alapítványnál állandó könyvvizsgáló megbízása kötelező.⁴⁰ Az állandó könyvvizsgáló ellenőrzési tevékenységét nemcsak a vagyongazdálkodó alapítvány, hanem a hitelezők, befektetők, valamint a hatóságok érdekében és részére végzi.⁴¹

A vagyongazdálkodó alapítvány esetén alkalmazandó állandó könyvvizsgálóra vonatkozó rendelkezés a Ptk. *A jogi személy általános szabályai között, A jogi személy törvényes működésének biztosítékai* cím

³¹ Vtv. 6.§ (2) bekezdés.

³² Ptk. 3:27.§ (3) bekezdés.

³³ Vtv. indokolás.

³⁴ Vtv. indokolás, Mohai 2014. 10.-11.

³⁵ Mohai 2014. 10-11.

³⁶ Mohai 2014. 11.

³⁷ Ptk. 3:27.§ (1) bekezdés.

³⁸ Mohai 2014. 11.

³⁹ Ptk. 3:27.§ (2) bekezdés.

⁴⁰ Vtv. 6.§ (2) bekezdés

⁴¹ Török 2015. 415.

alatt található (Ptk. 3:38.§). A könyvvizsgáló feladata a pénzügyi folyamatok folyamatos ellenőrzése.⁴² Az állandó könyvvizsgáló a Ptk. rendelkezése szerint jogosult a jogi személy irataiba, számviteli nyilvántartásaiba, könyveibe betekinteni, a vezető tisztségviselőktől, a felügyelőbizottság tagjaitól és a jogi személy munkavállalóitól felvilágosítást kérni, valamint a jogi személy fizetési számláját, pénztárát, értékpapír- és áruállományát, valamint szerződéseit megvizsgálni. Fontos kiemelni, hogy az állandó könyvvizsgáló minden iratba – tehát olyanokba is, amelynek nincs pénzügyi tartalma – betekinthe⁴³. Vagyonvesztés esetén⁴⁴ a Ptk. 3:38.§ (2) bekezdése az alábbi állandó könyvvizsgálót terhelő kötelezettségeket szabályozza: amennyiben az állandó könyvvizsgáló a vagyonkezelő magánalapítvány vagyonának olyan változását észleli, amely veszélyeztetheti a vele szemben fennálló követelések kielégítését, továbbá, ha olyan körülményt észlel, amely a vezető tisztségviselők vagy a felügyelőbizottsági tagok e minőségükben kifejtett tevékenységükért való felelősségét vonja maga után, késedelem nélkül köteles az ügyvezetésnél kezdeményezni az alapítói jogkör gyakorlójának döntéshozatalához szükséges intézkedések megtételét. Ha a kezdeményezés nem vezet eredményre, a könyvvizsgáló köteles a feltárt körülményekről a jogi személy törvényességi felügyeletét ellátó, nyilvántartó bíróságot értesíteni.

Bár a Vtv. nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, álláspontom szerint az állandó könyvvizsgáló kijelölésére – az alapítványi vagyonellenőr kijelöléséhez hasonlóan – az alapítói jogok gyakorlója jogosult.

A Vtv. 5.§ (1) bekezdés szerint a vagyonkezelő alapítvány alapítója az alapító okiratban az alapítói jogok gyakorlására az alapítvány kuratóriumát is kijelölheti. Ebben az esetben azonban a Ptk. 3:38.§ (2) bekezdés megfelelő alkalmazása az ellenőrzés hatékonysága szempontjából meglehetősen ellentmondásos helyzetet teremt. Tehát amennyiben az alapítói jogokat gyakorló kuratórium a Ptk.-ban meghatározott körülmények valamelyikét észleli, úgy köteles az ügyvezetésnél, azaz saját magánál kezdeményezni a döntéshozatalához szükséges intézkedések megtételét.

⁴² Petrik 2018. 54.

⁴³ Petrik 2018. 54.

⁴⁴ Mohai 2016. 7.

C) Alapítványi vagyonellenőr

Az alapítónak lehetősége van arra, hogy az alapító okiratban minden további feltétel nélkül kijelölhesse a kuratórium tagjait az alapítói jogok gyakorlására, sőt arra is, hogy alapítói jogait az alapítványra átruházhassa.⁴⁵ Amennyiben az alapítói jogok gyakorlására a kuratórium jogosult, úgy a felügyelőbizottságon (belső kontrollszerv) kívül lényegében nincs más olyan személy vagy szerv, aki közvetlen kontrollt gyakorolhatna az alapítvány érdekeinek megfelelő működés tekintetében, felléphetne a célszerű gazdálkodást veszélyeztető működéssel, valamint a vagyonvesztést eredményező, vagy a befektetési szabályzatot sértő gazdálkodási döntésekkel szemben is, továbbá, akit a törvényesség helyreállítása érdekében bizonyos jogosultságok illetnének meg.⁴⁶ Ezért abban az esetben, amikor az alapítói jogokat a kuratórium gyakorolja, a Vtv. 7.§ (1) bekezdése az alapítványi vagyonellenőr alapítói kijelölését az alapító okirat kötelező tartalmi elemeként írja elő. Az alapítványi vagyonellenőr protektori szerepet tölt be⁴⁷, melynek keretében felügyeli az alapítói jogokat gyakorló kuratórium, valamint a felügyelőbizottság jogszabályoknak, továbbá az alapítói előírásoknak és befektetési szabályzatban foglaltaknak megfelelő tevékenységét⁴⁸, és őrködik az alapító okiratban meghatározott vagyonkezelési célok elérése felett.⁴⁹ Annak érdekében, hogy az alapítványi vagyonellenőr ellenőrző tevékenységével érdemben közreműködhesse az alapítvány célszerű, gazdaságos és jogszerű működése érdekében, a Vtv. kógens rendelkezésként végzettségi és szakmai követelményeket támaszt az alapítványi vagyonellenőrrel szemben, valamint összeférhetlenségi okokat is meghatároz.

Az alapítványi vagyonellenőrt az iratokba való betekintési és a tájékoztatási jog tekintetében a felügyelőbizottsággal azonos jogosultságok illetik meg.⁵⁰ A jogalkotó az alapítványi vagyonellenőrt a felügyelőbizottsághoz képest szűkebb körben vonta be a kuratórium döntéseinek előkészítésébe. Az alapítványi vagyonellenőrt kizárólag a kuratórium által gyakorolt alapítói jogok körébe tartozó kérdésekben illeti meg véleményezési jog.⁵¹ Amennyiben az alapítványi vagyonellenőr észleli, hogy az alapítói jogokat gyakorló kuratórium, illetve a felügyelőbizottság működése nem felel meg a törvény vagy az alapító

⁴⁵ Vtv. 5.§ (1) bekezdés.

⁴⁶ Vtv. indokolás.

⁴⁷ Vtv. indokolás.

⁴⁸ Vtv. 8.§ (1) bekezdés.

⁴⁹ B. Szabó, Illés, Kolozs, Menyhei, Sándor 2018. 281.

⁵⁰ Vtv. 8.§ (2) bekezdés.

⁵¹ Vtv. 8.§ (2) bekezdés.

okirat rendelkezéseinek, úgy felhívja az érintett alapítványi szervet a szabályszerű működésre. Ha az érintett szerv a felhívásnak nem tesz eleget, az alapítványi vagyonellenőr törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhet a nyilvántartó bíróságnál. Álláspontom szerint a Vtv. vonatkozó rendelkezését a kontroll megfelelő biztosítása érdekében úgy kellene értelmezni, hogy az alapítványi vagyonellenőr a törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésére nem csupán jogosult, hanem köteles is abban az esetben, ha az érintett szervhez intézett felhívásra nem vezet eredményre. A jogalkotó által alkalmazott feltételes módú megfogalmazás („kezdeményezhet”) úgy értendő, hogy az alapítványi vagyonellenőr csak abban az esetben kezdeményezhet törvényességi felügyeleti eljárást, amennyiben az érintett szervhez intézett felhívása észszerű időn belül nem vezetett eredményre.

Az alapítványi vagyonellenőr javaslatára a nyilvántartó bíróság határoz, amennyiben a kuratóriumi vagy felügyelőbizottsági tagság, illetve betöltésével kapcsolatosan – ennek felmerülésétől számított 90 napon belül – nem születik döntés.⁵²

Annak ellenére, hogy a Vtv.-hez fűzött indokolás utal az alapítvány irányításával és működésével kapcsolatos „kontrolldeficitre”, álláspontom szerint az alapítványi vagyonellenőrt a Vtv. szerint megillető jogosultságok mégsem teszik maradéktalanul lehetővé, hogy az alapítványi vagyonellenőr hatékonyan tudjon ellenőrzést gyakorolni az alapítvány célszerű és gazdaságos irányítása és működése felett. A törvényességi felügyeleti eljárásban a bíróság az alapítványi szervek döntéseinek felülvizsgálatánál célszerűségi és gazdaságossági szempontokat nem vizsgálhat. Annak ellenére, hogy az alapítványi vagyonellenőr az alapítvány működésének és irányításának nem csupán jogszerűségi, hanem célszerűségi és gazdaságossági szempontú ellenőrzésére köteles, a Vtv. mégsem biztosít megfelelő jogosultságot számára, hogy felléphessen a célszerűtlen és nem gazdaságos alapítványi működés esetén. E hiányosság orvoslására érdemes lenne a Vtv.-be beiktatni a Ptk 3:104.§-hoz hasonló szabályt, azaz hogy az alapítványi vagyonellenőr kérelmére a nyilvántartó bíróság a vagyonkezelő alapítvány költségére köteles egyedi könyvvizsgálatot elrendelni és a vizsgálat lefolytatása érdekében könyvvizsgálót kijelölni. Ezen túlmenően érdemes lenne az alapítványi vagyonellenőr számára biztosítani azt a jogosultságot is, hogy abban az esetben, ha a kuratórium vagy felügyelőbizottság vagy azok bizonyos tagjai veszélyeztetik az alapítványi célkitűzés elérését, úgy

⁵² Vtv. 8.§ (5) bekezdés.

kezdeményezhesse az érintett alapítványi szervnek vagy egyes tagjának/tagjainak visszahívását a nyilvántartó bíróságnál.

A Vtv. az alapítványi vagyonellenőrt külső ellenőrzési szervnek minősíti annak ellenére, hogy az alapító okiratban kell kijelölni. Álláspontom szerint az alapítványi vagyonellenőr az ellenőrzés belső szerve, amely a többi alapítványi szervtől – az állandó könyvvizsgálóhoz hasonlóan – független. A törvényben foglalt elnevezés is pontatlan abban a tekintetben, hogy az alapítványi vagyonellenőr tevékenysége nem csupán a vagyongazdálkodásra, hanem a vagyonkezelő alapítvány működésének egészére kiterjed (például annak célszerűségére, jogszerűségére, az alapító okiratban foglaltak betartása). Érdemesebb volna ezért az alapítványi ellenőr megnevezést használni.

E) Bíróság

A vagyonkezelő magánalapítvány bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre.⁵³ A nyilvántartásba vétel előtt a bíróság megvizsgálja, hogy a magánalapítvány létesítése megfelel-e a jogszabályokban foglalt előírásoknak. A magánalapítvány nyilvántartásba vétele után a bíróság, mint külső kontrollszerv, a Ptk. 3:34. § szerinti általános törvényességi felügyeletet gyakorol a magánalapítvány felett. *Sárközy Tamás* a Ptk. által szabályozott törvényességi felügyelet alábbi jellemzőit emeli ki:

- felügyelet és nem irányítás, mivel a nyilvántartó bíróságot nem illeti meg sem utasítási, sem hatáskörelvonási jog. A törvényességi felügyelet keretében a nyilvántartó bíróságot pusztán ellenőrzési jog illeti meg, illetve intézkedési és szankcionálási jogosítvány;⁵⁴
- pusztán alaki felügyelet, hiszen a magánalapítvány működésének gazdaságossága és célszerűsége nem vizsgálható;⁵⁵
- általános felügyelet, mely főszabály szerint a magánalapítvány működésének minden aspektusára kiterjedhet. Fontos azonban kiemelni a Ptk. 3:34.§ által szabályozott korlátozást, mely kimondja, hogy a nyilvántartó bíróság törvényességi felügyeleti jogköre nem terjedhet ki olyan ügyekre, amelyekben más bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye⁵⁶.

A vagyonkezelő magánalapítvány törvényes működésének további biztosítéka, hogy az alapítók és a jogi személy szervei által hozott

⁵³ Ptk. 3:4.§ (4) bekezdés, Vtv. 1.§ (1) bekezdés.

⁵⁴ Sárközy 2016. 13.

⁵⁵ Petrik Ferenc 2018b. 54.

⁵⁶ Sárközy 2016. 13.

határozat hatályon kívül helyezése kérhető a nyilvántartó bíróságtól.⁵⁷ A határozat hatályon kívül helyezése jogszabálysértés vagy alapító okiratba ütközés címén kérhető.⁵⁸ A befektetési szabályzat az alapító okirathoz – annak részeként – mellékelhető.⁵⁹ Ebből következik, hogy az alapító okirat megsértésével egy tekintet alá esik a Vtv. 9.§ (3) bekezdése szerinti befektetési szabályzatot sértő határozat is. A Ptk. 3:35.§ alapján a felülvizsgálat kérelmezésére jogosultak köre: az alapítói jogok gyakorlója, a vezető tisztségviselő, a felügyelőbizottsági tagok. Fontos kiemelni, hogy a felügyelőbizottsági tagok testületként kérhetik a bírósági felülvizsgálatot, azonban ezt megelőzően a társaságon belül kell törekedni a jogszerűség helyreállítására.⁶⁰ A perlési határidő tekintetében a Ptk. szubjektív és objektív időkorlátot is meghatároz.⁶¹ A szubjektív, harmincnapos határidő attól az időponttól számítandó, amikor a keresetindításra jogosult a határozatról tudomást szerzett, vagy arról tudomást szerezhetett volna⁶². A határozat meghozatalától számított egyéves, objektív és jogvesztő határidő lejártával a határozat felülvizsgálata iránti per nem indítható meg.⁶³

G) Kedvezményezettek

A Vtv. és a Ptk. nem rendelkezik a kedvezményezetteket megillető vagyonkezelő magánalapítvánnyal kapcsolatos ellenőrzési jogosultságról.

2. A PSG kontrollra vonatkozó kógens rendelkezései

A) Alapítványi ellenőr (Stiftungsprüfer)

Az osztrák szabályozás alapján a *Privatstiftung* esetén kötelező *Stiftungsprüfer* (alapítványi vagyonellenőr) kijelölése [PSG 14. § (1) bekezdés]. A PSG szabályozása értelmében a *Stiftungsprüfer* alapítványi szervnek minősül, ami társasági jogi szempontból meglehetősen különleges.⁶⁴ A gazdasági társaságok esetén az *Abschlussprüfer* nem minősül társasági szervnek, hanem a társaságtól teljesen független.⁶⁵ A

⁵⁷ Ptk. 3:35. §.

⁵⁸ Varga 2018. 2210-2245.

⁵⁹ Vtv. 9.§ (2) bekezdés

⁶⁰ Petrik 2018b 71-73.

⁶¹ Gál 2018. 166.

⁶² Ptk. 3:36. § (1) bekezdés

⁶³ Gál 2018. 166.

⁶⁴ Nowotny 2015. 166.

⁶⁵ Müller 2015. 96.

Stiftungsprüfer alapítványi szerve jogállása a jogalkotó azon törekvését tükrözi, hogy az ügyvezető szerv (*Stiftungsvorstand*) működésének megfelelő kontrollja közvetlenül biztosítható legyen, ezáltal csökkentve a tulajdonos hiányából eredő „kontrolldeficitet”.⁶⁶ Mivel a *Stiftungsprüfer* alapítványi szerv, ezért a PSG-ben szabályozott, az alapítvány megfelelő működését elősegítő intézkedések megtételére nem csupán jogosult, hanem köteles is.⁶⁷

A PSG 20.§ (1) bekezdése szerint a *Stiftungsprüfer* kijelölésére kizárólag a bíróság (*Firmenbuchgericht*) jogosult.⁶⁸ E hatásköri szabály alól csak az az eset jelent kivételt, amennyiben a *Privatstiftung*nál (fakultatív vagy kötelező jelleggel) felügyelőbizottság (*Aufsichtsrat*) működik. A *Stiftungsprüfer* függetlenségét hivatottak biztosítani a PSG 20.§ által szabályozott képzettségi követelmények, valamint összeférhetetlenségi szabályok is.⁶⁹ A PSG által a *Stiftungsprüfer*rel szemben támasztott képzettségi követelmények hasonlóságot mutatnak a Vtv. alapítványi vagyonellenőrrel szemben támasztott követelményeivel. A PSG 20. § (2) bekezdésében rögzített összeférhetlenségi rendelkezés (*Unvereinbarkeitsbestimmung*) alapján nem lehet *Stiftungsprüfer*, aki kedvezményezettje, tagja más alapítványi szervnek, a *Privatstiftung* munkavállalója, vagy aki olyan vállalat munkavállalója, amelyre a *Privatstiftung* jelentős befolyást tud gyakorolni (vagy az elmúlt három évben ilyen személynek minősült), továbbá aki az előbb megjelölt személlyel közösen végez valamely foglalkozást, vagy a fent felsorolt személyek közeli hozzátartozójának minősül.

Az alapítványi ellenőrt tájékoztatási kötelezettség (*Redepflicht*) terheli, ha feladatai teljesítése során olyan körülmények fennállását észleli, melyek a *Privatstiftung* működését veszélyeztetik, vagy a jövőbeli működést negatívan befolyásolhatják, illetve, ha olyan intézkedéseket észlel, melyek súlyosan jogszabálysértők vagy az alapító okiratot sértik. A tájékoztatási kötelezettséget megalapozó körülményekről haladéktalanul beszámolót kell készíteni.⁷⁰ Az elkészített beszámolót valamennyi alapítványi szervnek el kell juttatni.⁷¹

A PSG az *Stiftungsprüfer*re az UGB *Abschlussprüfer*re vonatkozó rendelkezéseit rendeli megfelelően alkalmazni. Fontos kiemelni azonban, hogy a *Stiftungsprüfer*t megillető kontrolljogosultságok köre bővebb, mint

⁶⁶ Müller 2015. 148.

⁶⁷ Müller 2015. 97.

⁶⁸ Nowotny 2015. 164.

⁶⁹ Melzer 2010. 148.

⁷⁰ Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017. 107.

⁷¹ Gruber 2013. 28.

az *Abschlussprüferé*. A *Stiftungsprüfer* fő feladata, hogy megvizsgálja az éves beszámoló helyességét [PSG 21.§ (1) bekezdés]. Az éves beszámoló vizsgálata során fontos kritérium, hogy a *Privatstiftung* működése gazdaságos-e. Ezen túlmenően köteles annak a vizsgálatára is, hogy az alapítvány működése megfelel-e az alapító okiratban rögzített alapítványi célnak.⁷²

A jogalkotó a *Stiftungsprüfert*, mint az egyetlen kötelezően kijelölendő kontrollszervet széles körű jogosultságokkal ruházta fel, melyek lehetővé teszik a „Kontrolldefizit” megfelelő ellensúlyozását.

A *Stiftungsprüfert* az alábbi jogosultságok illetik meg:

- iratbetekintési jog,
- tájékoztatáshoz való jog a *Stiftungsvorstand*dal szemben [PSG 21.§ (1) bekezdés, UGB 272.§],
- egyedi könyvvizsgálat kezdeményezésének joga (PSG 31.§),
- kérelem a *Stiftungsvorstand*, illetve *Stiftungsvorstand* tagjának kijelölésére vagy visszahívására (PSG 27.§).⁷³

B) Felügyelőbizottság (*Aufsichtsrat*)

A magyar szabályozástól eltérően a *Privatstiftung* esetén a felügyelőbizottság (*Aufsichtsrat*) kijelölése nem minden esetben kötelező. A felügyelőbizottság létesítésének kötelező eseteit a PSG 22.§ szabályozza.

A PSG 22.§ (1) bekezdése alapján kötelező a felügyelőbizottság kijelölése, ha:

- az alapítvány munkavállalóinak a száma meghaladja a háromszáz főt;
- belföldi gazdasági társaságok vagy szövetkezetek állnak a *Privatstiftung* egységes irányítása alatt, vagy azokban több mint 50 %-os közvetlen részesedéssel rendelkeznek, és a munkavállalók száma a háromszáz főt meghaladja (a szövetkezethöz képest átlagosan meghaladja), és a *Privatstiftung* tevékenysége nem csupán a (vállalati) részesedések kezelésére korlátozódik.

Amennyiben a PSG 22.§ által rögzített feltételek nem állnak fenn, az alapítónak lehetősége van az alapító okiratban a felügyelőbizottság létesítéséről rendelkezni. Ezzel a lehetőséggel az alapítók nem szoktak

⁷² Kusternigg, Kammel, Schummer 2019. 94.

⁷³ Melzer 2014.149.

élni, így a gyakorlatban a felügyelőbizottság szerepe nagyon csekély.⁷⁴ A felügyelőbizottság legalább három természetes személyből áll [PSG 23.§ (1) bekezdés]. A PSG összeférhetlenségi szabályokat állapít meg a felügyelőbizottsági tagsággal kapcsolatban. Nem lehet felügyelőbizottsági tag, aki, vagy akinek a hozzátartozója tagja a kuratóriumnak (*Stiftungsvorstand*), vagy alapítványi ellenőrként (*Stiftungsprüfer*) működik közre az alapítvány működésének felügyeletében. A felügyelőbizottság tagja kedvezményezett személy sem lehet, illetve a kedvezményezett hozzátartozója sem. Ezen túlmenően olyan személy sem lehet a felügyelőbizottság tagja, aki legalább tíz *Privatstiftung*nál tagja a felügyelőbizottságnak, vagy egy ahhoz hasonló egyéb alapítványi szervnek. A PSG 23.§ (2) és (3) bekezdésének összeférhetlenségre vonatkozó szabályai kógensek, ezért az abban foglaltaktól az alapító okiratban sem lehet eltérni.⁷⁵

A felügyelőbizottság függetlenségét szolgálja a PSG felügyelőbizottsági tagok kijelölésére vonatkozó kógens rendelkezés is. A *Privatstiftung* alapításánál az alapító jogosult a felügyelőbizottság kijelölésére. A későbbiekben ez a jogosultság kizárólag a bíróságot illeti meg [PSG 24.§ (1) bekezdés].

A felügyelőbizottság feladata a *Privatstiftung* ügyvezetésének és működésének a felügyelete.⁷⁶ Annak érdekében, hogy a felügyelőbizottság ezt a feladatot megfelelően el tudja látni, a PSG alapján széleskörű tájékoztatáshoz való jog (*Auskunftsrecht*) és iratbetekintési jog (*Einsichtsrecht*) illeti meg [PSG 25.§ (1) bekezdés]. Ezen túlmenően a PSG 25.§ (1) bekezdése alapján bizonyos jogügyletek megkötéséhez a felügyelőbizottság előzetes hozzájárulása szükséges.⁷⁷ Katharina Müller kiemeli, hogy a hozzájárulási jog csak a *Privatstiftung* belső jogviszonyában irányadó, hiszen a felügyelőbizottsági hozzájárulás elmaradására harmadik személlyel szemben nem lehet hivatkozni, azaz a jogügylet hozzájárulás hiányában is érvényesnek minősül.⁷⁸ A felügyelőbizottságot a többi alapítványi szervhez hasonlóan megilleti az a jog, hogy egyedi könyvvizsgálat elrendelését [PSG 31.§ (1) bekezdés]⁷⁹, valamint valamely alapítványi szerv, vagy annak tagja visszahívását kérelmezze a bíróságtól (PSG 27.§).

⁷⁴ Kunz 2014. 31-33.

⁷⁵ Müller 2014. 347.

⁷⁶ Müller 2015. 86.

⁷⁷ Vavrovsky 2008. 221.

⁷⁸ Müller 2014. 349.

⁷⁹ Müller 2014. 241.

C) *Bíróság* (Gericht)

Az osztrák magánalapítványi jogban jelentős szerepet tölt be a bíróság, mint külső kontrollszerv.⁸⁰ A tulajdonos és – ezáltal a tulajdon garanciális funkciójának – hiányából eredő „kontrolldeficitet” a jogalkotó a bíróság széles körű jogosultságokkal való felruházásával igyekszik ellensúlyozni.⁸¹ A bíróságot megillető kontrolljogosultságok szubszidiárius jellegűek, azaz a bíróság főszabály szerint nem hivatalból, hanem csak valamely alapítványi szerv kérelme alapján járhat el.

A bíróság a törvény erejénél fogva kizárólagosan, vagy valamely jogi érdekekkel rendelkező személy kérelmére, szubszidiárius jelleggel köteles az alapítványi szervnél betöltendő tagság, illetve tisztség betöltésével kapcsolatos határozat meghozatalára.⁸²

A PSG 11.§ (2) bekezdés alapján a bíróság köteles alapítási ellenőr (*Gründungsprüfer*) kirendelésére, amennyiben az alapítványi vagyon rendelése nem kizárólag készpénzben történik. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a rendelt vagyon eléri-e a törvény által szabályozott tőkeminimumot, azaz legalább 70.000 eurónak megfelelő vagyont.⁸³ A PSG 20.§ (1) bekezdés szerint az alapítványi ellenőrt (*Stiftungsprüfer*) kijelölésére a bíróság jogosult, amennyiben a magánalapítványnál felügyelőbizottság nem működik.⁸⁴ Az első felügyelőbizottság kijelölésére az alapító jogosult.⁸⁵ Ezt követően a bíróság hatáskörébe tartozik a felügyelőbizottsági tisztségeket érintő határozathozatal.⁸⁶ Amennyiben az alapítványi szervek nem rendelkeznek a törvényben vagy az alapító okiratban meghatározott tagszámmal, úgy a hiányzó tagok kijelöléséről a bíróság kérelemre vagy hivatalból dönt.⁸⁷ A bíróság kérelemre vagy hivatalból hívja vissza tisztségéből valamely alapítványi szerv tagját az alapító okiratban szabályozott, vagy más indokolt esetben. Indokolt esetnek minősül különösen a súlyos kötelezettségszegés, a tisztséggel járó feladatok megfelelő ellátására képtelenség, valamint, ha valamely alapítványi tisztséget betöltő személy fizetésképtelenné válik.⁸⁸

A PSG 31.§ (1) bekezdése alapján bármely alapítványi szerv, vagy annak tagja kezdeményezheti a bíróságnál az egyedi könyvvizsgálat elrendelését. A kérelemben valószínűsíteni kell, hogy az alapítvány

⁸⁰ Melzer 2010. 168.

⁸¹ Melzer 2010. 168.

⁸² Melzer 2010. 169.

⁸³ PSG. 11. § (2) bekezdés.

⁸⁴ Melzer 2010. 169.

⁸⁵ PSG 24. § (1) bekezdés.

⁸⁶ PSG 24. § (1) bekezdés.

⁸⁷ PSG 27. § (1) bekezdés.

⁸⁸ PSG 27. § (2) bekezdés.

működése során a jóhiszeműség és tisztesség elvét sértő eljárás, illetve törvényen vagy alapító okiraton alapuló súlyos kötelezettségszegés történt. Az egyedi könyvvizsgálat elrendelésével kapcsolatos eljárás lényegében átmenetet képez a külső és belső kontrolleszközök között⁸⁹, hiszen a bíróság hivatalból nem rendelheti el, csak megfelelően előterjesztett kérelem alapján. Amennyiben a bíróság a kérelmet megalapozottnak tartja, úgy köteles elrendelni az egyedi könyvvizsgálatot. A bíróságnak az egyedi könyvvizsgálat eredménye alapján meg kell állapítania, hogy a kérelemben állított súlyos jogsértés valóban megtörtént-e, és amennyiben igen, úgy a bíróság az alapítványi cél védelme érdekében szükséges intézkedéseket kell tennie. Ilyen intézkedésnek minősül például az érintett alapítványi szerv tagjának PSG 27. § (1) bekezdése szerinti bíróság általi visszahívása.

Amennyiben a magánalapítvány az egyik kuratóriumi taggal köt szerződést, és a magánalapítványnál felügyelőbizottság nem működik, úgy a jogügylet érvényességéhez a bíróság, valamint a kuratórium többi tagjának jóváhagyása szükséges.⁹⁰

E) Kedvezményezettek (Begünstigte)

Az osztrák magánalapítványi jogban a kedvezményezetteknek kiemelt szerepe van. Ez könnyen belátható, hiszen a *Privatstiftung* alapító okiratának kötelező eleme az alapítványi cél meghatározása. A rendelt vagyon felhasználásánál és kezelésénél az irányadó szempont, hogy az alapítványi célnak megfelelően. Az osztrák szabályozás tiltja a kizárólag az alapítvány saját vagyonának kezelésére létrehozott alapítványt (*Selbstzweckstiftung*), ezért elengedhetetlen, hogy az alapító meghatározza a vagyonkezelő alapítvány kedvezményezettjeinek körét is. Tehát az osztrák *Privatstiftung* esetén mindig van olyan személy, aki az alapítványi vagyonból részesedik, anélkül, hogy ezért a *Privatstiftung* részére ellenszolgáltatást kellene nyújtania.⁹¹

A PSG alapján a belső kontroll az alapítványi szerveken keresztül biztosított⁹², ezért a kedvezményezetteket kevés *ex lege* jogosultság illeti meg a működés ellenőrzésével összefüggésben.⁹³ A PSG 30. § (1) bekezdése alapján a kedvezményezett jogosult a magánalapítvány irataiba betekinteni (*Einsichtsrecht*), valamint a működéssel kapcsolatosan

⁸⁹ Melzer 2010. 169.

⁹⁰ PSG 17. § (5) bekezdés.

⁹¹ Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017. 98.

⁹² Melzer 2010. 64.

⁹³ Müller 2014. 7.

tájékoztatást kérni (*Auskunftsrecht*).⁹⁴ A PSG 30.§ alapján a kedvezményezettet megillető tájékoztatási, valamint iratbetekintési jog (együttesen információs jogok – *Informationsrechte*) főszabály szerint az alapító okiratban érvényesen nem zárhatók ki, illetve terjedelmük nem szűkíthető.⁹⁵ Amennyiben a *Privatstiftung* nem biztosítja a kedvezményezettnek az iratokba való betekintést, illetve a tájékoztatási kötelezettségének észszerű időn belül nem tesz eleget, úgy a bíróság a kedvezményezett kérelmére kötelezi a *Privatstiftungot* az iratbetekintés biztosítására.⁹⁶ A PSG 30.§ (1) bekezdésében szabályozott tájékoztatás kérésének joga csak az alapítvány céljának megvalósításával kapcsolatos információkra terjed ki, azaz a tájékoztatás kérésének joga nem terjed ki a *Privatstiftung* teljes ügyvitelére.⁹⁷ A tájékoztatáskérési jog célja, hogy a visszaélések kiderülhessenek.

Nikolaus Arnold álláspontja szerint a *Privatstiftung* tájékoztatási kötelezettsége csak a már megtett intézkedésekre terjed ki, a csupán tervezett, jövőbeli intézkedésekre nem.⁹⁸ Ebből következik, hogy a kedvezményezett tájékoztatáskérési jogának terjedelme a *Stiftungsprüfer* PSG 21.§ (1) bekezdése, valamint az UGB 272.§-a szerinti tájékoztatáskérési jogához képest szűkebb körű. Az iratbetekintési jog terjedelme a tájékoztatáskérési joghoz képest szélesebb körű, hiszen a kedvezményezett a *Privatstiftung* valamennyi iratába jogosult betekinteni, nem csupán azokba, amelyek közvetlenül összefüggenek az alapítványi cél megvalósításával.⁹⁹ Abban az esetben, ha az alapító (*Stifter*) az alapító okirat (*Stiftungserklärung*) kedvezményezettekre vonatkozó rendelkezéseit módosítja, és valamely eddig kedvezményezettnek minősülő személy elveszti kedvezményezetti státuszát, erről a tényről jogosult utólagosan a *Privatstiftungtól* tájékoztatást kérni, valamint betekinteni a módosított alapító okiratba is. Ezáltal lehetősége van annak ellenőrzésére, hogy a kedvezményezetti jogállásának megvonására jogszerűen került-e sor.¹⁰⁰

A PSG 30.§ által szabályozott információs jogok a kedvezményezetteket illetik meg. Az uralkodó álláspont szerint e § tekintetében kedvezményezettnek a PSG 5.§ által meghatározott személyi kör minősül.¹⁰¹

⁹⁴ PSG 30. § (1) bekezdés.

⁹⁵ Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017. 98.

⁹⁶ PSG 30. § (2) bekezdés.

⁹⁷ Müller 2015. 167.

⁹⁸ Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017.168.

⁹⁹ Müller 2015. 168

¹⁰⁰ Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017. 98.

¹⁰¹ Müller 2015. 168

A bírósági gyakorlat szerint a kedvezményezettet megilleti az a jog is, hogy indokolt esetben kérhesse a bíróságtól a kuratórium visszahívását.¹⁰² A PSG. 27.§ (2) bekezdése alapján valamely lényeges körülmény fennállása esetén a kuratóriumi tag/tagok visszahívása kérhető a bíróságtól. Ilyen lényeges körülménynek minősül többek között a kuratórium súlyos kötelezettségszegése, például, ha a kuratórium nem teljesíti a kedvezményezettel szemben a PSG 30.§ által szabályozott tájékoztatási kötelezettségét.¹⁰³ A bírósági gyakorlatot áttekintve látható, hogy az esetek túlnyomó többségében nem kerül sor a kuratórium/kuratóriumi tag visszahívására, mivel a bíróság a visszahívásról csak súlyos kötelezettségszegés esetén rendelkezik.¹⁰⁴

3. A PGR kontrollra vonatkozó rendelkezései

A PGR magáncélra létrehozott alapítványok esetén nem teszi kötelezővé (alapítványi) kontrollszerv kijelölését.¹⁰⁵ Az alapítónak azonban lehetősége van arra, hogy az alapító okiratban kontrollszervet jelöljön ki. A kontrollszerv feladata, hogy évenként ellenőrizze, az alapítványi vagyont az alapítványi célnak megfelelően kezelik-e és használják fel, valamint a vizsgálat eredményéről készült jelentést kell készítenie. Ha kontrollszerv a vizsgálat során a *Privatstiftung* fennmaradását veszélyeztető körülményt észlel, erről tájékoztatnia kell a bíróságot, illetve, ha a kedvezményezettek személye ismert, akkor a kedvezményezetteket is [PGR 552. cikk 11.§ (4) bekezdés].

A PGR szerint az alapító okirat rendelkezése alapján a kontrollal kapcsolatos feladatokat az alábbi személyek vagy szervek láthatják el [PGR 552. cikk 11.§ (2) bekezdés]:

- a PGR 552. cikk 27.§ szerinti alapítványi szervnek minősülő *Revisionsstelle* (alapítványi ellenőr), vagy
- az alapító által megnevezett a felügyeleti feladatok ellátásához szükséges jogi és gazdasági ismeretekkel rendelkező természetes személyből vagy személyekből álló alapítványi szerv, vagy
- az alapító saját maga.

A *Revisionsstelle* kijelölésére a bíróság jogosult. Az alapítónak lehetősége van arra, hogy javaslatot tegyen az alapítványi ellenőr

¹⁰² Müller 2014. 8.

¹⁰³ Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017 99.

¹⁰⁴ Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017. 99.

¹⁰⁵ Melzer 2010. 152.

(*Revisionsstelle*) személyére. Ha az alapító nem él ezzel a lehetőséggel, akkor a javaslattételre az ügyvezető szerv (*Stiftungsrat*) jogosult.¹⁰⁶ Az alapítványi ellenőri feladatok ellátására kijelölhető személyek körét a PGR 191a. cikk (1) bekezdése szabályozza.

A kontrollszerv a *Privatstiftung*tól független. A függetlenség biztosítása érdekében a PGR 552. cikk 27.§ (2) bekezdése összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg. Ennek alapján nem lehet a kontrollszerv tagja, aki:

- tagja valamely alapítványi szervnek,
- a *Privatstiftung* munkavállalója,
- valamely alapítványi szerv tagjával rokonságban áll
- kedvezményezett.

Főszabály szerint a kedvezményezetteket a jogaikat érintő tényekről és körülményekről tájékoztatáshoz való jog illeti meg. Ezen túlmenően jogosultak a *Privatstiftung* irataiba betekinteni. A kedvezményezetteket a PGR alapján megillető iratbetekintési és tájékoztatáshoz való jog az alapító okiratban nem zárható ki. Amennyiben tehát az alapító nem rendelkezik az alapító okiratban kontrollszerv létrehozásáról, úgy a kontrollt az információs jogok segítségével a kedvezményezettek gyakorolják.¹⁰⁷

A fenti szabály alól kivételt jelentenek a PGR által szabályozott alábbi esetek¹⁰⁸:

- ha az alapító a *Privatstiftung* visszahívásának jogát fenntartotta és saját magát jelölte ki végső kedvezményezettként, akkor nem illetik meg a kedvezményezetteket a PGR 552. cikk 9.§ szerinti információs jogok [PGR 552. cikk 10.§];
- ha az alapító az alapító okiratban kontrollszerv létrehozásáról rendelkezett, akkor a kedvezményezett kizárólag az alapítvány céljára, szervezetére, valamint az alapítvánnyal szemben az őt megillető jogokkal kapcsolatosan kérhet tájékoztatást. A kapott tájékoztatás valódiságának ellenőrzése érdekében a kedvezményezett jogosult a kapott információkat alátámasztó iratokba betekinteni. Ezen túlmenően a kontrollszerv köteles tájékoztatni a kedvezményezetteket, amennyiben problémát észlel [PGR 552. cikk 11.§];

¹⁰⁶ Müller 2015. 119.

¹⁰⁷ Arnold, Ludwig 2013. 335.

¹⁰⁸ Arnold-Ludwig 2013. 336.

- ha az alapító a *Privatstiftung* működésének állami felügyelet alá helyezéséről döntött, akkor a kedvezményezetteket nem illetik meg a PGR 552. cikk 9.§ szerinti információs jogok [PGR 552. cikk 12.§].

IV. A Foundation Governance alapító okirat által szabályozott fakultatív eszközei

Az alapító a *Foundation Governance*-t a megfelelő rendelkezések létesítő okiratba foglalásával meglehetősen szabadon alakíthatja. A létesítő okiratban rögzített hatáskör- és kontrollmegosztás alapján megkülönböztethetjük az alapító, a kuratórium, valamint a kedvezményezettek által dominált magánalapítványt.¹⁰⁹ Az alapító által dominált magánalapítvány esetén az alapítót széleskörű jogosultságok illetik meg, mint például az alapítvány visszavonásának (a magyar modellben erre az alapító nem jogosult) és a létesítő okirat módosításának joga, illetve jogosultság a kuratóriumi tagok kijelölésére és visszahívására.¹¹⁰ Azoknál a magánalapítványoknál, amelyeknél a súlypont a kuratórium felé tolódik, az alapító az alapítvány alapító okiratának módosítási jogát fenntartja magának, valamint a kedvezményezettek törvény által meghatározott jogosultságait nem lehet bővíteni a létesítő okiratban.¹¹¹ A kedvezményezettek által dominált magánalapítvány esetén az alapító bővíti a kedvezményezettek jogait, valamint az alapító okiratban olyan egyéb alapítványi szerv létesítéséről rendelkezik, mely akár részben vagy teljesen a kedvezményezetteként megjelölt személyekből áll.¹¹²

A) Az alapítványi aktoraira, a kedvezményezettekre, az alapítóra, valamint harmadik személyekre telepíthető jogosultságok

Az alapító az alapító okiratban az alapítványi szervekre – a törvényben meghatározott jogokon túlmenően – további jogokat telepíthet, melyek lehetővé teszik, hogy a jogosultak a vagyongazdálkodó magánalapítvány működését hatékonyan felügyelhesék, illetve működésére akár befolyást is gyakorolhassanak.

Az alapítót, a kedvezményezetteket, az alapítványtól független harmadik személyt, illetve az egyéb alapítványi szervet az alapító okirat

¹⁰⁹ Müller 2014. 10.

¹¹⁰ Müller 2014. 10.

¹¹¹ Müller 2014. 11.

¹¹² Müller 2014. 11.

alapján esetlegesen megillető jogosultságokat a következőképp csoportosíthatjuk:

- a) közreműködési és felügyeleti jog (*Mitwirkungs- und Kontrollrechte*);
- b) tájékoztatáshoz való jog és iratbetekintési jog (*Auskunfts- und Einsichtsrechte*);
- c) kinevezési és visszahívási jog (*Bestellungs- und Abbreufungsrechte*);
- d) a kuratóriumi tagok díjazásának mértékéről való döntés (*Vergütung des Stiftungsvorstands*).

a) Közreműködési és felügyeleti jog

A kinevezési és visszahívási joggal szemben a közreműködési és felügyeleti jogosultságok lehetővé teszik a közvetlen befolyásgyakorlást az alapítvány működésére.¹¹³ Ilyen jogosultságnak minősülhet például a tanácskozási jog, az ellenőrzési jog, a felügyeleti jog, az együttdöntési jog, a vétójog vagy akár az utasítási jog.¹¹⁴ Fontos korlátozás azonban a magyar és osztrák szabályozásban is, hogy ezek a jogok nem csorbíthatják más alapítványi szerv (például kuratórium, felügyelőbizottság, könyvvizsgáló) törvényben rögzített hatásköreit.¹¹⁵

A tanácskozási jog lehetővé teszi, hogy az alapító okiratban megjelölt személyeket bevonják a döntéselőkészítésbe.¹¹⁶ A kuratóriumi tagokon túlmenően más személyek bevonása a döntéselőkészítésébe nemcsak a vagyonkezelő alapítvány, hanem a kuratórium érdekében is áll, különösképpen akkor, ha a kuratóriumi tagok nem rendelkeznek a döntés meghozatalához elégséges szaktudással.¹¹⁷ Tanácskozási jog illetheti meg az alapító okirat rendelkezése alapján az alapítót, az egyéb alapítványi szervet, a kedvezményezetteket vagy akár a vagyonkezelő alapítványtól független harmadik személyt is.¹¹⁸

További lehetséges kontrolleszköz a hozzájárulási jog (*Zustimmungsrecht*). A hozzájárulási jog azt jelenti, hogy a kuratórium valamely ügyvezetés körébe tartozó cselekményt (például ügyletkötést) akkor végezhet el, ha azt a hozzájárulási jog jogosultja előzőleg jóváhagyta.¹¹⁹ Az osztrák joggyakorlatban jellemzően az egyéb alapítványi

¹¹³ Müller 2015. 210.

¹¹⁴ Müller 2015. 210.

¹¹⁵ OGH 10.4.2014, 6 Ob 230/13m

¹¹⁶ Müller 2015. 212.

¹¹⁷ Müller 2015. 212.

¹¹⁸ Müller 2015. 213.

¹¹⁹ Müller 2015. 215.

szerv (*Beirat*) hatáskörébe utalják ezt a jogosultságot. A magyar és osztrák szabályozástól eltérően a liechtensteini szabályozás nem korlátozza a hozzájárulási jog terjedelmét (nem érvényesül a hatáskörcsorbítás tilalmának elve). A PGR 528. cikk 28.§ (1) bekezdése kimondja, hogy az egyéb alapítványi szerv hatáskörébe utalható hozzájárulási joghoz az ügyvezető szerv (*Stiftungsrat*) kötve van.¹²⁰

A hozzájárulási joghoz hasonló az alapító okiratban megjelölt személyt vagy szervezet megillető vétójog. A vétójog esetén az ügyvezető szerv önállóan megteheti a hatáskörébe tartozó cselekményeket mindaddig, amíg a jogosult a vétójogát nem gyakorolja. A vétójog gyakorlása az osztrák szabályozás szerint csak a *Privatstiftung* belső jogviszonyában (*im Innenverhältnis*) bír joghatással, harmadik személyekkel szemben azonban nem.¹²¹ Az OGH gyakorlata alapján nem illetheti meg a jogosultat általános jellegű vétójog, azaz nem terjedhet ki a jogosult vétójoga az ügyvezetés teljes egészére, hanem csak bizonyos, főszabály szerint az AktG 95.§ (5) bekezdés 1-5. pont szerinti, illetve a (6) bekezdés szerinti ügyletekre.¹²²

A PGR 552. cikk 28.§ (1) bekezdés nem szabályozza kifejezetten, hogy a *Stiftungsbeiratot* megilleti a vétójog. A PGR vonatkozó rendelkezése azonban nem taxatív, hanem demonstratív jelleggel sorolja fel a *Stiftungsrat* hatáskörébe utalható jogosultságok körét, így az uralkodó álláspont szerint a *Stiftungsrat* hatáskörébe utalható többek között a vétójog is.

További lehetséges kontrolljogosultság az utasítási jog (*Weisungsrecht*) is. Az osztrák törvény és bírói gyakorlat nem tisztázza egyértelműen, milyen terjedelmű lehet az utasítási jog. A jogirodalomban uralkodó álláspont szerint a vétójoghoz és a hozzájárulási joghoz hasonlóan az utasítási jog sem illethet meg senkit általános jelleggel a kuratóriummal szemben. Korlátozott mértékű utasítási joga lehet az alapító okirat alapján az alapítónak, a *Beiratnak*, valamint a felügyelőbizottságnak is.¹²³

A liechtensteini szabályozás kifejezetten lehetővé teszi, hogy az egyéb alapítványi szervet (ennek az alapító akár egyedüli tagja is lehet) utasítási jog illesse meg. Ezen túlmenően az alapító a *Stiftungsrattal* megbízási szerződést (*Mandatsvertrag*) köthet. Az ügyvezető szerv a *Mandatsvertrag* alapján az alapító vagy az alapító közeli hozzátartozóinak utasításai

¹²⁰ Müller 2015. 214.

¹²¹ Müller 2015. 221.

¹²² Müller 2015. 222.

¹²³ Müller 2015. 235.

szerint köteles eljárni.¹²⁴ Felmerül a kérdés, hogy a *Stiftungsrat*nak hogyan kell eljárnia abban az esetben, ha az egyéb szerv által adott utasítás és az alapító vagy közeli hozzátartozója által a *Mandatsvertrag* alapján adott utasítás nem egyezik, vagy ezek az utasítások tartalmilag ellentétesek.¹²⁵ Ebben az esetben az egyéb szerv által adott utasítás elsőbbséget élvez a *Mandatsvertrag* alapján adott utasítással szemben.¹²⁶

A Vtv. alapító okiratban bővíthető felügyeleti jogot az alapítványi ellenőrrel kapcsolatosan szabályoz [Vtv. 8.§ (4) bekezdés]. Ezen túlmenően a kedvezményezettek jogai is bővíthetők az alapító okiratban, ilyen jog lehet például az iratbetekintési jog, tájékoztatáshoz való jog, hozzájárulási jog [Vtv. 9.§ (1) bekezdés, Ptk. 3:391.§ (2) bekezdés i) pont]. Az egyéb szervet megillető jogosultságok szintén az alapító okiratban szabályozhatók, azzal a korlátozással, hogy az egyéb alapítványi szerv(ekre) telepített jogok nem csorbíthatják a könyvvizsgáló, a felügyelőbizottság, valamint az állandó könyvvizsgáló jogait [Ptk. 3:391.§ (2) bekezdés g) pont, Ptk. 3:401.§]. A Ptk. 3:401.§ az egyéb alapítványi szervekre telepített jogokkal kapcsolatosan rögzíti a hatáskörcsorbítás tilalmának az elvét. A hatáskörcsorbítás tilalmának megsértése tekintetében a magyar jogalkalmazók számára irányadó lehetne az osztrák joggyakorlat. A kedvezményezettekre vonatkozóan a Ptk. és a Vtv. nem tartalmaz ilyen, a Ptk. 3:401.§-hoz hasonló rendelkezést. Felmerülhet a kérdés, hogy a Ptk. 3:401.§ által szabályozott hatáskörcsorbítás tilalmának az elve analógia útján alkalmazandó-e a kedvezményezettekre? Álláspontom szerint a kedvezményezettekre telepíthető jogosultságok tekintetében szintén alkalmazandó a hatáskörcsorbítás tilalmának elve. Tehát a kedvezményezettek és egyéb szervek ellenőrzési és felügyeleti jogainak szabályozására lehetőség van az alapító okiratban, azonban e jogok nem ütközhetnek a hatáskörcsorbítás tilalmának elvébe. A hatáskörcsorbítás tilalmába ütköző volna az osztrák joggyakorlat alapján például a kedvezményezettet vagy az egyéb alapítványi szervet megillető általános vétójog, általános együtdöntési jog, valamint az utasítási jog.

b) Tájékoztatáshoz való jog és iratbetekintési jog

A tájékoztatáshoz való jog és az iratbetekintési jog alapvető szerepet töltenek be a vagyonkezelő alapítvány működésének és gazdálkodásának

¹²⁴ Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017. 139.

¹²⁵ Müller 2015. 238., Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017. 140.

¹²⁶ Müller 2015. 238, Thomasser, Heidinger, Schwarzer 2017. 140-141.

ellenőrzésében.¹²⁷ Az osztrák alapítványi jogban a kedvezményezettek PSG 30.§ által szabályozott információs jogának terjedelme tovább bővíthető.¹²⁸ Ezen túlmenően az alapítványi ellenőrt megillető tájékoztatáshoz való jog terjedelme is bővíthető az alapító okiratban. A törvény alapján a *Stiftungsprüfer*t csak a *Stiftungsvorstand*dal (kuratórium) szemben illeti meg a tájékoztatáshoz való jog. A tájékoztatás adására kötelezett szervek köre bővíthető az *Aufsichtsrattal* (felügyelőbizottság), valamint az egyéb alapítványi szervvel.¹²⁹

A magyar szabályozás alapján a kedvezményezetteket az alapító okirat alapján megilletteheti a tájékoztatáshoz való jog, valamint az iratbetekintési jog.

c) Az alapítványi szervek tagjainak kinevezésével és visszahívásával kapcsolatos rendelkezések

A kuratórium tagjaira vonatkozó kinevezési és visszahívási jog lehetőséget teremt arra, hogy a jogosult a kuratórium működésére közvetett befolyást gyakorolhasson, hiszen a bármikor visszahívható kuratórium vagy kuratóriumi tag pszichológiai nyomás alatt áll, és ez hatással van a kuratórium (illetve a kuratóriumi tagok) döntéseire.¹³⁰ Az osztrák magánalapítványi jogban a kuratóriumi tagok visszahívásának joga az alapító okirat rendelkezése alapján megilletteheti magát az alapítót, a kedvezményezetteket, az egyéb alapítványi szervet vagy akár harmadik személyt is.

A liechtensteini szabályozás alapján az alapító az alapítványi szervek kijelölésének és visszahívásának szabályairól az alapító okiratban rendelkezhet.¹³¹ Az alapító okiratnak rendelkeznie kell a kinevezésről, a visszahívásról, a megbízatás időtartamáról, az ügyvezetés típusáról, valamint a képviseleti jog típusáról is.¹³² Liechtensteinben az a bevett gyakorlat, hogy az alapító az első ügyvezető szerv (*Stiftungsrat*) tagjait az alapító okiratban kijelöli, a későbbiekben pedig az alapító okiratban lefektetett szabályrendszer alapján kerül sor a *Stiftungsrat* tagjainak kijelölésére és visszahívására [552. cikk 16.§ (1) bekezdés 7.) pont PGR]. Az alapító úgy is rendelkezhet, hogy valamelyik *Stiftungsrat* tag kiesése esetén a tagok saját maguk dönthetnek az új kuratóriumi tag kijelöléséről

¹²⁷ Müller 2015. 166.

¹²⁸ Müller 2015. 13.

¹²⁹ Müller 2015. 183.

¹³⁰ Müller 2015. 262

¹³¹ Müller 2015. 264.

¹³² Müller 2015. 264.

(*Kooptationsrecht*).¹³³ Ezen túlmenően lehetőség van arra is, hogy az alapító a *Stiftungsrat* tagjaira vonatkozó visszahívási jogot saját magának fenntartsa, vagy azt az alapító okiratban megjelölt egyéb szervre (*Beirat*) telepítse.¹³⁴ A kuratóriumi tagok visszahívásának joga azonban a liechtensteini bírói gyakorlat alapján nem korlátlan. Az alapító a PGR 2. cikke alapján a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelően köteles eljárni a visszahívási jogra vonatkozó szabályrendszer kialakításakor, valamint annak gyakorlása során is. Ebből következik, hogy a visszahívási jogot nem lehet visszaélészerűen gyakorolni.¹³⁵

B) Egyéb alapítványi szervek létesítésére való jogosultság és ezen szervekre telepíthető jogosultságok

A Ptk. 3:401.§ és a PSG 14.§ (2) bekezdés alapján lehetőség van egyéb alapítványi szerv létesítésére is (például tanácsadó testület, *Beirat*). Az egyéb alapítványi szerv létrehozásának elsődleges célja, hogy az alapítónak és az alapító által megjelölt személyeknek (akik akár a kedvezményezettek is lehetnek) lehetőségük legyen az alapítvány működésére befolyást gyakorolni, illetve az alapítványi cél megvalósításával összefüggésben kontrollt gyakorolni.¹³⁶ *Nikolaus Arnold* szerint különösen javasolt egyéb szerv létesítése abban az esetben, ha a vagyonkezelő magánalapítvány működéséhez speciális „*know-how*” szükséges. A művészeti ismeretek szükséges „*know-how*”-nak minősülhetnek például abban az esetben, ha az alapító a vagyonkezelő alapítvány céljaként bizonyos művész alkotásainak megvásárlását és az ezekből történő kiállítás rendezését határozta meg.¹³⁷

A Ptk.¹³⁸ és a PSG¹³⁹ vonatkozó szabályai szerint az alapító egyéb alapítványi szerv létrehozásáról az alapító okiratban rendelkezhet. Az osztrák ítélkezési gyakorlat alapján nem elegendő, ha az alapító csak az alapító okirat mellékletében (*Stiftungszusatzurkunde*) rendelkezik az egyéb szerv létrehozásáról, vagy az alapító okirattól független okiratban, hiszen ezek az iratok nem nyilvánosak (*Verbot „geheimer Organe”* – „titkos” szervek tilalma).¹⁴⁰

¹³³ Müller 2015. 265.

¹³⁴ Müller 2015. 265.

¹³⁵ Müller 2015. 267.

¹³⁶ OGH 16.5 2001, 6 Ob/85/01w, Müller 2015. 324.

¹³⁷ Müller 2015. 212.

¹³⁸ Ptk. 3:392 (2) bekezdés g) pont

¹³⁹ PSG 9. § (2) bekezdés, 10. § (2) bekezdés, Melzer 2010. 140.

¹⁴⁰ Müller 2015. 87.

A PSG 14.§ (2) bekezdése szerinti egyéb szerv (a továbbiakban: *Beirat*) jogszerű létrehozásának a feltételei a következők:

- az alapító okiratban rögzíteni kell legalább az egyéb szerv megnevezését [*Bezeichnung*, a leggyakoribb elnevezések: tanács (*Beirat*), családi tanács (*Familienbeirat*), alapítványi tanács (*Stiftungsrat*), alapítók gyűlése (*Stiftungsversammlung*), kedvezményezettek gyűlése (*Begünstigtenversammlung*)¹⁴¹];
- feladat- és hatáskörét (*Kompetenz* - elegendő a hatáskörének nagy vonalakban történő körülírása);
- a *Beirat*nak rendelkeznie kell bizonyos szervezeti struktúrával (*Organisationsstruktur*) is.¹⁴²

Tehát – ahogy arra *Michael Müller* és *Martin Melzer* is utal – az osztrák szabályozás úgynevezett materiális értelemben vett szervfogalmon („*materieller Organbegriff*”). alapszik,¹⁴³ ezért nem elegendő egy személy vagy szerv pusztán *Beirat*ként történő megnevezése ahhoz, hogy alapítványi szervnek minősüljön, amennyiben a fenti feltételek („*Bezeichnung, Kompetenz, Organisationsstruktur*”) nem teljesülnek.¹⁴⁴ A PSG nem tartalmaz arra vonatkozó szabályt, hogy a PSG 14.§ (2) bekezdése szerint létrehozott egyéb alapítványi szervnek (*Beirat*) legalább hány főből kell állnia.¹⁴⁵ Az OGH ítélezési gyakorlata alapján az is elegendő, ha a *Beirat* csupán egy főből áll.¹⁴⁶ Abban az esetben, ha a *Beirat* tagjainak a létszáma nem haladja meg az alapító okiratban meghatározottat, úgy az új tag személyéről szükség esetén a bíróság kérelemre vagy hivatalból dönt.¹⁴⁷ Amennyiben a *Beirat* legalább három tagból áll, úgy a PSG 28.§ megfelelően alkalmazandó. A PSG 28.§ alapján a *Beirat* tagjai közül elnököt kell választani, a döntések meghozatala egyszerű többséggel történik (szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata a döntő). Abban az esetben, ha egyik tag sem mond ellent, a *Beirat* a döntéseit írásban is meghozhatja.¹⁴⁸ Az alapítónak a létesítő okiratban rendelkeznie kell arról, kik legyenek a *Beirat* tagjai, valamint arról is, ki jogosult a *Beirat* tagjainak kijelöléséről dönteni.¹⁴⁹ Az alapító fenntarthatja magának a jogot a *Beirat* tagjairól való döntésre, vagy ezt a jogot akár másra is átruházhatja.¹⁵⁰ A PSG azt sem korlátozza, ki lehet a

¹⁴¹ Müller 2014. 323

¹⁴² Melzer 2010. 140.

¹⁴³ Müller 2015. 87., Melzer 2010. 140.

¹⁴⁴ Müller 2015. 87.

¹⁴⁵ Gruber 2013. 28.

¹⁴⁶ OGH. 8.5.2013, 6 Ob 42/13i, Gruber 28.

¹⁴⁷ Marschner 2019. 80-82., PSG 27. §(1) bekezdés.

¹⁴⁸ Müller 2015. 87.

¹⁴⁹ Gruber 2013. 28.

¹⁵⁰ Gruber 2013. 28.

Beirat tagja. A PSG nem állapít meg a *Beirat* tagjaira vonatkozó PSG 15. (2)-(3) bekezdésekhez, valamint PSG 23.§ (2) bekezdéséhez hasonló összeférhetlenségi szabályokat sem. Az OGH ítélkezési gyakorlata alapján azonban a kuratórium tagja nem lehet egyidejűleg a *Beirat* tagja is.¹⁵¹

A Ptk. és a PSG sem nevesíti az egyéb szerve ruházható hatásköröket. A Ptk. alapján a létesített egyéb alapítványi szerv nem csorbíthatja a kuratórium, a felügyelőbizottság, valamint a könyvvizsgáló jogait (hatáskörcsorbítás tilalmának elve). Az osztrák bírói gyakorlat is hasonlóan húzta meg az egyéb alapítványi szerv jogosultságainak határát. Az osztrák és magyar szabályozás szerint tehát az egyéb alapítványi szerv feladata az alapítványi cél védelme, nem pedig annak közvetlen megvalósítása.¹⁵²

Az osztrák jogirodalomban vitatott, hogy a *Beiratra* milyen mértékben telepíthetők jogosultságok, melynek eredményeképp más alapítványi szerv (különösen a kuratórium) hatásköre nem csorbul. Az OGH 10.4.2014, 6 Ob 230/13m számú döntésében kimondta, hogy az alapító okiratban a *Beiratra* ruházott jogok nem eredményezhetik, hogy a kuratórium csupán a végrehajtó szerv szerepét töltsse be a működés során.¹⁵³ Az egyéb alapítványi szerv nem jogosítható fel a *Privatstiftung* képviselőjére¹⁵⁴, valamint az alapítványi ellenőr (*Stiftungsprüfer*) megválasztására¹⁵⁵. Ezen túlmenően az alapító okiratban nem szabályozható a *Beiratot* a kuratóriummal szemben megillető általános körű utasítási jog sem, mivel az túlzott mértékben csorbítaná a kuratórium ügyvezetéssel kapcsolatos hatáskörét.¹⁵⁶

A bírói gyakorlat alapján a *Beiratra* az alapító okiratban a következő jogok telepíthetők¹⁵⁷:

- tanácskozási jog (*Beratungsrecht*)¹⁵⁸;
- felügyeleti és ellenőrzési jog (*Kontroll- und Überwachungsrechte*)¹⁵⁹;
- hozzájárulási és vétójog az AktG 95.§ (5) bekezdésében szabályozott ügycsoportok tekintetében (*Zustimmungs- und Vetorechte*)¹⁶⁰;

¹⁵¹ Marschner 2019. 81.

¹⁵² Müller 2015. 211.

¹⁵³ Müller 2015. 211.

¹⁵⁴ OGH 10.4.2014, 6 Ob 230/13m

¹⁵⁵ Marschner 2019. 81. 80-82.

¹⁵⁶ Marschner 2019. 81.

¹⁵⁷ Gruber 2013. 28.

¹⁵⁸ Gruber 2013. 28.

¹⁵⁹ Gruber 2013. 28.

¹⁶⁰ Müller 2014. 333- 334

- a kuratórium tagjainak megválasztása és visszahívása (*Bestellung und Abberufung des Stiftungsvorstands*)¹⁶¹;
- a kuratóriumi tagokat megillető díjazás mértékéről való döntés (*Festsetzung der Vergütung der Mitglieder des Stiftungsvorstands*)¹⁶²

A jogirodalom „*aufsichtsratsähnlicher Beirat*nak” nevezi az olyan egyéb szervet, melyet az alapító okirat szerint széleskörű, a felügyelőbizottsáéhoz hasonló (PSG 25.§) ellenőrzési és felügyeleti jogosultság illet meg.¹⁶³ A *Beirat* a *Privatstiftung* működését illetően jelentős befolyással rendelkezik, amennyiben az alapító okirat szerint megilleti a kuratórium vagy egyes kuratóriumi tagok visszahívásának joga. Ez a jog azonban az OGH ítélkezési gyakorlata alapján nem gyakorolható korlátlanul, mivel a kuratórium vagy kuratóriumi tag visszahívására csak „érdemi” („*sachlich*”) indokból kerülhet sor.¹⁶⁴ *Johannes Gruber* szerint ez a korlátozás teljes mértékben indokolt, hiszen amennyiben a visszahívási jogot a *Beirat* korlátlanul gyakorolhatná, úgy a *Beirat*ot lényegében közvetett utasítási jog (*mittelbares Weisungsrecht*) illetné meg a kuratóriummal szemben.¹⁶⁵ A PSG 14.§ (3) bekezdés kimondja, hogy abban az esetben, ha a *Beirat* jogosult a kuratórium vagy kuratóriumi tag visszahívására, úgy e döntés meghozatalához háromnegyedes többség, illetve, ha a *Beirat* kevesebb, mint négy tagból áll, akkor pedig egyhangú döntés szükséges. Amennyiben a kuratórium vagy kuratóriumi tag visszahívására nem valamely a PSG 27.§ (2) bekezdésben meghatározott okból kerül sor, akkor a *Beirat* azon tagjainak szavazati joga, akik kedvezményezettek, illetve a velük rokonságban álló személyek, valamint azon személyek szavazati joga, akiket a kedvezményezettek vagy az ő hozzátartozóik a *Beirat*ban való érdekeik képviselete céljából bíztak meg, nem haladhatja meg összesen az 50 %-ot¹⁶⁶.

A liechtensteini PGR 552. cikk 28.§ (1) bekezdés felsorolja az egyéb szervre telepíthető hatásköröket. Ezek az alábbiak: a kedvezményezettek körének meghatározása, döntés a kedvezményezetteknek juttatandó részesedés mértékéről, a juttatás időpontjáról és feltételeiről, a rendelt vagyon kezelése, tanácsadás és támogatás nyújtása a *Stiftungsrat*nak, az alapítvány működésének ellenőrzése, egyetértési jog, utasításadási jog, valamint az alapítvány aktorai érdekében kifejtett érdekvédelmi

¹⁶¹ Müller 2014. 328.

¹⁶² Müller 2014. 333.

¹⁶³ Müller 2014. 335.

¹⁶⁴ Gruber 2013. 29.

¹⁶⁵ Gruber 2013. 28

¹⁶⁶ PSG 14.§ (4) bekezdés.

tevékenység. Látható, hogy a magyar és az osztrák szabályozással ellentétben a liechtensteini szabályozás lehetővé teszi, hogy az alapító a létesítő okiratban olyan terjedelmű egyetértési és utasítási joggal ruházza fel az egyéb szervet, melynek következtében a kuratórium csupán operatív ügyvezető szervvé degradálódhat. Az ügyvezető szerv csak abban az esetben köteles az utasításnak megfelelően eljárni, amennyiben az nem sérti a jogszabályi rendelkezéseket, az alapító okiratot, illetve nem ellentétes az alapítvány céljával.¹⁶⁷ Az ügyvezető szerv nem követheti automatikusan az utasításokat, hanem meg kell vizsgálnia, hogy azok megfelelnek-e a három említett kritériumnak. Ha az utasítás jogszerűtlen, sérti az alapító okiratot, vagy az alapítvány céljával ellentétes, akkor a *Stiftungsrat*nak figyelmen kívül kell hagynia.¹⁶⁸

V. Összefoglalás

A 2019. évi XIII. törvény (Vatv.) honosította meg a vagyonkezelő magánalapítvány konstrukcióját a magyar jogrendszerben. A vagyonkezelő magánalapítvány az alapító által rendelt vagyon kezelésére, és az ebből származó jövedelemnek az alapító okiratban megjelölt feladatok megvalósítására, valamint a kedvezményezettként megjelölt személy, illetve személyek javára történő vagyoni juttatás céljából alapítható [Vatv. 2.§ (1) bekezdés, Ptk. 3:378.§]. A vagyonkezelő magánalapítvány olyan jogi személy, melynek nincsenek jogi értelemben vett tulajdonosai és tagjai. *Kalss* szerint emiatt a vagyonkezelő magánalapítványnál „strukturális kontrolldeficit” figyelhető meg. Dolgozatomban annak bemutatására törekedtem, hogyan biztosítható a vagyonkezelő magánalapítvány kontrollja, különös tekintettel a vagyongazdálkodásra. Ennek érdekében a magyar szabályozás mellett átfogóan elemeztem az osztrák és a liechtensteini szabályozást, valamint bírói gyakorlatot is.

A *Foundation Governance* a vagyonkezelő alapítvány irányításának és kontrolljának szervezeti kereteit jelenti. A *Foundation Governance* szabályok középpontjában az ügyvezető szerv felügyeletével kapcsolatos szabályok állnak. A *Foundation Governance* szabályok célja a tulajdonosi érdekek védelme, mely a „strukturális kontrolldeficit” miatt kifejezetten indokolt. A *Foundation Governance* szabályokat csoportosíthatjuk aszerint, hogy törvényen vagy az alapító okiratban foglalt rendelkezésen alapulnak.

¹⁶⁷ Müller 2015. 236.

¹⁶⁸ Müller 2015. 236.

A Vtv. és a PSG csupán néhány kógens rendelkezést tartalmaz a vagyonkezelő magánalapítvány felügyeletéről (*ex lege Foundation Governance*). A Vtv. alapján főszabály szerint a vagyonkezelő magánalapítvány felügyeletét ellátó kötelező alapítványi szervek a felügyelőbizottság, valamint az állandó könyvvizsgáló. A PSG alapján a *Privatstiftung* felügyeletét az alapítványi ellenőr (*Stiftungsprüfer*), a kedvezményezettek (*Begünstigte*), valamint a bíróság (*Gericht*) látja el. A liechtensteini szabályozás nem rendelkezik kötelezően létrehozandó, felügyeletet ellátó alapítványi szervről. A PGR szabályai alapján amennyiben az alapító nem hoz létre kontrollszervert, úgy a működés feletti felügyeletet a kedvezményezettek gyakorolják az őket megillető tájékoztatáshoz való jog, valamint iratbetekintési jog segítségével. A fentiek alapján megállapítható, hogy a magyar és osztrák szabályozáshoz képest a liechtensteini szabályozás nagyobb teret hagy az alapítót megillető privátautonómiának, hiszen az alapító a magánalapítvány működését érintő felügyeletről viszonylag szabadon rendelkezhet az alapító okiratban.

A vizsgált modellek közötti további jelentős különbség, hogy a magyar szabályozás – az osztrák és liechtensteini szabályozástól eltérően – nem rendelkezik a kedvezményezetteket megillető jogosultságokról. Az *ex lege Foundation Governance* tekintetében a bíróság szerepe is korlátozottabb a magyar modellben. A PSG és a PGR szabályozása lehetővé teszi a bírósághoz fordulást abban az esetben is, ha a vagyonkezelő magánalapítvány működése célszerűtlen vagy sérti a gazdaságosság követelményét. A magyar szabályozás alapján a bíróság pusztán alaki felügyeletet gyakorol, mivel a vagyonkezelő magánalapítvány működésének gazdaságossága és célszerűsége nem vizsgálható. Álláspontom szerint ez meglehetősen nagy hátránya a magyar szabályozásnak, mivel a pusztán jogszerűségi bírósági kontroll nem elégséges. Továbbá annak, hogy a működés, illetve a hozott határozatok kizárólag jogszerűségi szempontú vizsgálata kérhető (gazdaságossági és célszerűségi vizsgálata nem), azzal a negatív következménnyel járhat, hogy az alapító a visszaélések elkerülése érdekében rendkívül részletes rendelkezéseket foglal az alapító okiratba és a befektetési szabályzatba, mert ha a működés vagy a hozott határozat ezeket sérti, minden további nélkül lehetősége van a bírósághoz fordulni. A Ptk. 3:35.§ meghatározza azon jogosultak körét, akik kezdeményezhetik a vagyonkezelő magánalapítvány határozatainak bírósági felülvizsgálatát. A Vtv. 8.§ (2) bekezdése a kezdeményezésre jogosultak körét bővíti az alapítványi vagyonellenőrrel, de csak abban az esetben, ha az alapítói jogokat a kuratórium gyakorolja. Érdemes lenne megteremteni annak a lehetőségét,

hogy amennyiben a vagyonkezelő alapítvány alapító okiratában az alapító egyéb alapítványi szerv létrehozásáról rendelkezett (például kedvezményezett tanács), úgy az egyéb alapítványi szerv is jogosult lehessen a bíróságnál a vagyonkezelő magánalapítvány határozatainak bírósági felülvizsgálatát kezdeményezni.

A Vtv. a vagyonkezelő alapítvány vagyongazdálkodásának külső ellenőrzését az alapítványi vagyonellenőrre telepíti, amennyiben az alapító az alapítói jogok gyakorlására a kuratóriumot jelölte ki, illetve e jogait az alapítványra ruházta át. Álláspontom szerint a törvényi megnevezés rendkívül félrevezető és pontatlan. Egyrészt azért, mivel az alapítványi vagyonellenőr az alapítvány belső, nem pedig külső szerve, hiszen az alapítványi vagyonellenőr kijelölése a törvényben foglalt feltételek fennállása esetén az alapító okirat kötelező tartalmi eleme. Megjegyzem, hogy a liechtensteini szabályozásban az alapítványi vagyonellenőrhöz hasonló funkciót betöltő *Revisionsstelle*, valamint az osztrák szabályozásban a *Stiftungsprüfer* is az ellenőrzés belső szervének minősülnek. Másrészt a vagyonellenőr megnevezés is pontatlan, mivel a vagyonellenőr tevékenysége nem csupán a vagyongazdálkodásra, hanem a vagyonkezelő alapítvány működésének egészére kiterjed. A Vtv. az ellenőrzés tekintetében számos kötelezettséget telepít az alapítványi vagyonellenőrre, azonban mégsem biztosít számára megfelelő jogosultságokat, hogy akár a célszerűtlen vagy nem gazdaságos működéssel szemben is felléphessen. A kontrolldeficit már azzal is enyhíthető lenne, ha a Vtv. alapján az alapítványi vagyonellenőr a Ptk. 3:104.§ rendelkezéséhez hasonlóan legalább az egyedi könyvvizsgálat kezdeményezésére jogosult volna a nyilvántartó bíróságnál.

Álláspontom szerint elég sajátos megoldás, hogy az alapító a kuratóriumra is átruházhatja az alapítói jogok gyakorlását. Ez teljes mértékben ellentétes a *Foundation Governance* hatékonyságának alapvető feltételével, ami nem más, mint a jogosultságok kiegyensúlyozott megosztásának (*Gewalttrennung*) szükségessége.

A magyar szabályozás szerint az állandó könyvvizsgáló és a felügyelőbizottság kijelölése kötelező (sőt bizonyos feltételek esetén az alapítványi vagyonellenőr kijelölése is), tehát „számszerűsítve” a törvényen alapuló *Foundation Governance* szélesebb körű, mint a vizsgált rokon konstrukciónál. Azonban, ha megvizsgáljuk az egyes szerveket megillető jogosultságokat, meglepő eredményre juthatunk. Az osztrák *Privatstiftung* esetén a *Stiftungsprüfer*t megillető jogosultságok köre jóval szélesebb, mint a magyar modellben a felügyelőbizottságé és az állandó könyvvizsgálóé (és az alapítványi vagyonellenőrre) együttvéve.

Az alapítónak mindhárom modell esetén lehetősége van a *Foundation Governance* alapító okiratban történő alakítására is. Az alapító okiratban az alapítóra, a kedvezményezettekre, az alapítványtól független harmadik személyre, illetve az egyéb alapítványi szervre telepíthető jogosultságok a következőképp csoportosíthatók: közreműködési és felügyeleti jog, tájékoztatáshoz való jog és iratbetekintési jog, kinevezési és visszahívási jog, a kuratóriumi tagok díjazásának mértékét illető döntési jog. A fakultatív *Foundation Governance* további lehetséges eszköze az egyéb alapítványi szerv létrehozása is. Fontos kiemelni, hogy az osztrák és magyar szabályozás kifejezetten rögzíti az egyéb alapítványi szerv tekintetében a hatáskörcsorbítás tilalmának elvét. A liechtensteini PGR ezzel szemben úgy rendelkezik, hogy az egyéb alapítványi szervet akár utasítási jog is megillesheti az ügyvezető szervvel szemben.

Felhasznált irodalom

Arnold, Nikolaus – Ludwig, Christian: *Stiftungshandbuch*. Linde, Wien, 2013.

Artmann, Eveline – Rüdfler, Friedrich: *Gesellschaftsrecht*. Manz, Wien, 2017.

B. Szabó Gábor – Illés István – Kolozs Borbála – Menyhei Ákos – Sándor István: *A bizalmi vagyonkezelés*. Budapest, HVG ORAC, 2018.

Eiselberg, Maximilian: *10 Jahre Privatstiftungsrecht in Österreich*. In: Michael Umfahrer (szerk.): *10 Jahre Privatstiftungsrecht in Österreich*. Manzsche, Wien, 2004.

Gál Judit: *Társasági jogi perek*. HVG-Orac, Budapest, 2018.

Gruber, Johannes Peter: *Privatstiftung und Beirat*. Aufsichtsrat aktuell 2013/4.

Kalss, Susanne: *Die Privatstiftung als Baustein des Gesellschaftsrechts*. In: Doralt, Peter – Kalss, Susanne (szerk.): *Aktuelle Fragen des Privatstiftungsrechts*. Linde, Wien, 2001.

Kunz, Peter: *Gesellschaftsrechtliches Aufsichtsrats – Know-how*. Linde, Wien, 2014.

Kusternigg, Julia – Kammel, Armin – Schummer, Gerhard: *Verträge des Stiftungsrechts*. Linde, Wien, 2019.

Marschner, Ernst: *Optimierung der Familienstiftung*. Linde, Budapest, 2019.

Melzer, Martin: *Das österreichische Privatstiftungsrecht und das neue liechtensteinische. Stiftungsrecht im Vergleich.* NWV, Wien, 2010.

Mohai Máté: A tőkevédelem elvének megnyilvánulásai a társaságok jogában. *Gazdaság és Jog* 2016/6.

Müller, Katharina (szerk.): *Handbuch Stiftungmanagement.* Verlag Österreich, Wien, 2014.

Müller, Michael: *Die Handlungsautonomie des Stiftungsvorstands.* MANZ'sche, Wien, 2015.

Nowotny, Christian: Der Stiftungsprüfer als Element der Corporate Governance einer Privatstiftung. *Zeitschrift für Stiftungswesen* 2015/3.

Petrik Ferenc (szerk.): *Kommentár a gyakorlat számára I.* HVG-Orac, Budapest, 2018.

Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári jog II/IV. A jogi személy.* HVG-Orac, Budapest, 2018.

Sándor István: *Gondolatok a vagyonekezelő alapítvány bevezetéséről.* In: Boóc Ádám [et al.] (szerk.): *70 Studia in Honorem Ferenc Fábrián.* Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest, 2019.

Sárközy Tamás: A jogi személyek törvényességi felügyeletéről, különös tekintettel a köztestületekre. *Gazdaság és Jog* 2016/3.

Thomasser, Alix Frank – Martina Heidinger – Brigitta Schwarzer: *Gefangen im Stiftungszweck?* LexisNexis, Wien, 2017.

Torggler, Ulrich: *Gesellschaftsrecht AT und Personengesellschaften.* Verlag Österreich, Wien 2013.

Török Tamás: *Felelősség a társasági jogban.* HVG-Orac, Budapest, 2015.

Varga István (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja III.* HVG-Orac, Budapest, 2018.

Vavrovsky, Nikolaus: *Handbuch Konzernhaftung.* Linde, Wien, 2008.

Foundation Governance

Summary

In March the Hungarian Asset Management Foundation celebrated its 1st anniversary. The asset management foundation is a separate and distinct legal entity but unlike a company it has no shareholders. Foundation governance is a combination of rules by which asset management foundations are directed and controlled. The main principles of foundation governance are transparency and checks and balances. The foundation governance rules are stipulated by the law and by the declaration of establishment. This article intends to provide an overview of the main features of the foundation governance in Hungary, Austria, and Liechtenstein.

Tombor Csaba
Pénzügyi Jogi Tanszék
Témavezető: Kecő Gábor PhD, egyetemi adjunktus

A német helyi adók rendszere II. Az ingatlanadó és a kis helyi adók¹

1. Bevezetés

A német helyi adók rendszeréről szóló második tanulmányomban folytatom a téma részletes bemutatását. E körben elsőként az ingatlanadóra vonatkozó német szabályozást dolgozom fel, kitérve többek között annak kiemelt jelentőségére, hatásköri szabályaira és adótényállásának ismertetésére. Az adóalap megállapításának folyamatában kiemelten foglalkozom a földbirtok becsült értéke (*Einheitswert*) megállapításának szabályaival, ugyanis e kérdésben komoly alkotmányossági aggályok merültek fel az elmúlt időszakban, amelyeket 2018-ban a német Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*; a továbbiakban: BVerfG) zárt le. Döntésének következtében a jogalkotónak az elmúlt év végéig a jelenleg is hatályos szabályozást alapjaiban kellett megváltoztatnia. A 3. fejezetben a kis helyi adókra vonatkozó szabályozást ismertetem részleteiben. A kis helyi adók bemutatása során kitérek az említett adók általános jellemzőire, speciális helyzetükre, a különböző tartományi megoldások hasonlóságaira és különbségeire. Hangsúlyosan tárgyalom a bagatelladókat érintően a települési önkormányzatok (önkormányzati közösségek) adómegállapítási jogának terjedelmét és annak korlátait is. Három, rendszerint előforduló kis helyi adót pedig az adótényállás elemei mentén, az egyes települési önkormányzatok által alkalmazott rendelkezések útján mutatok be.

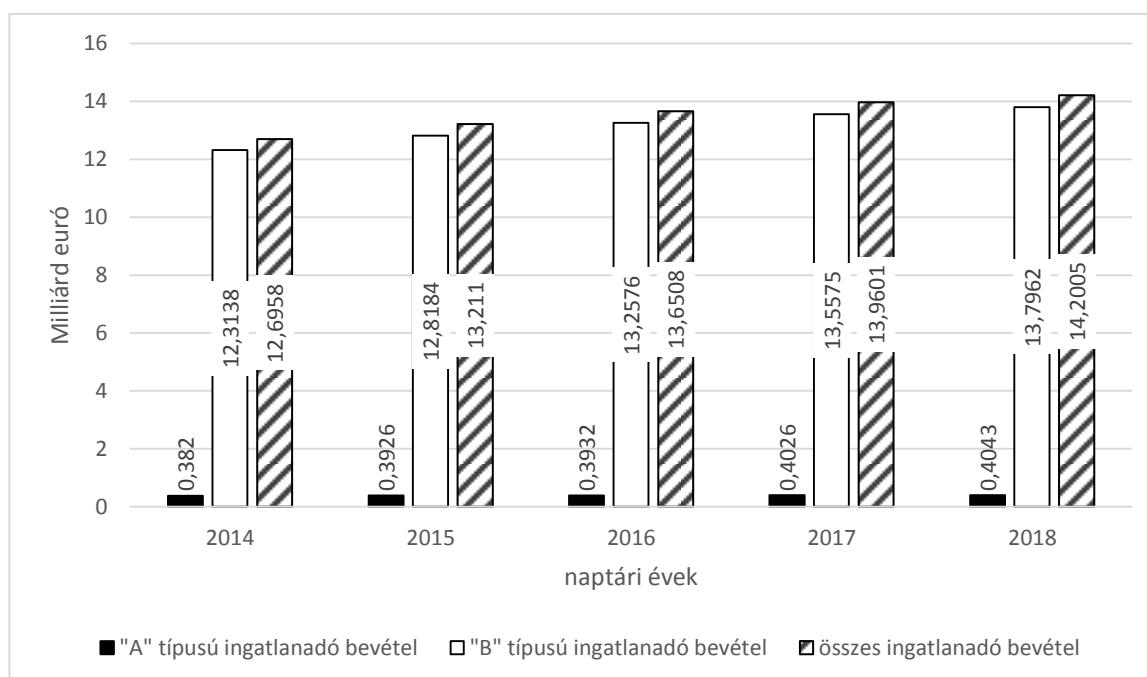
¹ A jelen tanulmány, valamint a Themis 2019. decemberi számában közölt „*A német helyi adók rendszere I. Alkotmányos alapok és a helyi iparüzési adó*” című írás alapját képező mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „*A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés*” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült. A két tanulmány együtt tárja fel a német helyi adók rendszerét. Az I. részben a német helyi adókra vonatkozó általános szabályokat, illetve alaptörvényi rendelkezéseket, valamint az iparüzési adót elemeztem. A II. rész támaszkodik az elsöben tett megállapításokra azok megismétlése nélkül.

2. Az ingatlanadó

2.1. Bevezetés: az ingatlanadó jelentősége

Az ingatlanadó – amely lényegében a magyar helyi adórendszerrel összehasonlítva a telek- és építményadónak feleltethető meg – a német helyi adók rendszerében az iparűzési adó mellett (mögött) kitüntetett helyet foglal el. Ennek okai több tőről fakadnak. Az ingatlanadó egyfelől ugyanis az egyik legradicionálisabb, leghosszabb múltra visszatekintő adónem Németországban.² Másfelől a bevételi szempontok játszanak szerepet az adónem jelentőségében.³

1. ábra: Az ingatlanadó bevételek alakulása 2014-2018



Forrás: saját szerkesztés⁴

Az ingatlanadóból származó bevételek ugyanis az iparűzési adóból származó bevételek után a második legfontosabb helyi adóbevételt jelentik a települési önkormányzatok számára.⁵ Az 1. ábra alapján

² Lényegében a középkortól kezdve a 19. század végéig az ingatlanadó volt a legfőbb adónem valamennyi német területen. TIPKE-LANG 2010. 547.

³ Az ingatlanadó hasonló utat járt be bevételi hatásköri szempontból a másik vagyonadóhoz, az iparűzési adóhoz képest. Az adónemből származó bevételek alakulását azonos módon érintette Miquel, Erzberger, illetve Popitz reformja. TOMBOR 2019. 56. és CHRIST-OEBBECKE 2016. 49-50.

⁴ Saját szerkesztés a Finanzen und Steuern Realsteuervergleich 2016 (2017) 9. oldalán, a Finanzen und Steuern Realsteuervergleich 2017 (2018) 9. oldalán és a Finanzen und Steuern Realsteuervergleich 2018 (2019), 9. oldalán található adatok alapján.

⁵ E megállapítás megtételekor csak a „klasszikus” helyi adókat vettem figyelembe, a megosztott adókat nem. Lásd itt: TOMBOR 2019. 52-54.

megállapítható, hogy az összes ingatlanadóból származó bevétel túlnyomó részét a telkek (*Grundstücke*) adóztatásából származó bevételek teszik ki, amelyet a német szakirodalom a „B” típusú ingatlanadó (*Grundsteuer B*) megnevezéssel illet. A „B” típusú ingatlanadóból származó bevételek mellett az üzletszerű hasznosítás alatt álló mezőgazdasági- és erdészeti területek adóztatásából, az ún. „A” típusú ingatlanadóból (*Grundsteuer A*) származó bevételek az összes adóbevétel csak elenyésző részét jelentik.⁶ Habár arányaiban az összes helyi adóbevételen belül 2018-ban az ingatlanadó annak megközelítőleg csupán 13 százalékát tette ki, abszolút értéken mégis komoly összeget képezett a települési önkormányzatok gazdálkodásában, és rendkívül fontos szerepet játszott és játszik azóta is az önkormányzati feladatok pénzügyi ellátása körében.⁷ E pozícióját erősíti az is, hogy az ingatlanadó vagyoni jellegű adó, tehát nincs jelentősen kitéve a gazdasági ciklusok hullámvásának, és így stabil, folyamatos bevételt jelent a települési önkormányzatok számára. Az ingatlanadó vagyonadó jellegét a következő alpontban ismertetem.

2.2. Az ingatlanadó jellemzői

2.2.1. Az általános jellemzők

A német ingatlanadó a települési önkormányzatok által évente megállapított⁸, *fakultatívan alkalmazható, vagyoni típusú* adónem. Az egyes települési önkormányzatoknak tehát – szemben az iparűzési adóval – *nincs alkalmazási kötelezettségük* az ingatlanadót érintően. Az 1973. évi GrStG jelenleg hatályos rendelkezései⁹ ugyanis mindössze azt írják elő, hogy a települési önkormányzat határoz afelől, hogy a területén fekvő földbirtok (*Grundbesitz*) tekintetében az ingatlanadót bevezeti-e, vagy sem.¹⁰ Ezt pedig az egyes települési önkormányzatok az adómértékről szóló rendeletük elfogadásával tudják kifejezésre juttatni.¹¹

⁶ Az „A” és „B” típusú ingatlanadó elhatárolására a 2.3.1. alpontban, az adótárgy ismertetése körében térek ki részletesen.

⁷ Amennyiben a helyi adóbevételeket a megosztott adóbevételek nélkül vesszük figyelembe, akkor 2018-ban az ingatlanadóból származó bevétel a helyi adóbevételek már közel 20,2 százalékát tette ki. Az adatokról lásd: Finanzen und Steuern Realsteuervergleich 2018 (2019), 9-10.

⁸ GrStG 27. § (1) bekezdése.

⁹ Ez a legutóbb a 2008. december 19-én meghozott JStG 38. §-ával módosított GrStG-t jelenti.

¹⁰ GrStG 1. § (1) bekezdése.

¹¹ TROLL-EISELE 2014. 46.

Az ingatlanadó az 1976-os AO rendelkezései szerint¹² az iparúzési adó mellett a másik vagyoni típusú adónem. Az ingatlanadó megalkotására – az iparúzési adóhoz hasonlóan – az ekvivalencia elv szolgált alapul. Az említett elv értelmében a települések az infrastruktúrájuk használatáért cserébe az egyes adóalanyokkal szemben – akik a területén lévő földbirtokok használói – adóbevételekre váltak jogosulttá.¹³ A törvénymódosítások sorozatát követően az ingatlanadó maradt az egyetlen, annak minden ismérével vitathatatlanul rendelkező, központilag szabályozott vagyoadó.¹⁴

Az elmúlt időszakban az ingatlanadó alapja, a becsült érték meghatározása kérdésében komoly alkotmányossági aggályok merültek fel. Ezek megoldása a BVerfG 2018. április 10-én meghozott határozata volt.¹⁵ A döntést és annak indokait az 2.3.3.b) alpontban, a becsült érték megállapításának szabályai körében ismertetem részletesen.

2.2.2. A releváns jogszabályok

Az ingatlanadóra vonatkozó legjelentősebb szabályok – a GG-ben meghatározottakon felül – a GrStG-ben kaptak helyt. Ebből következően az iparúzési adó mellett az ingatlanadó is szövetségi szinten került kialakításra.¹⁶ A központi szabályozás oka azonban az iparúzési adótól eltérő volt. Az ingatlanadó esetén ezt ugyanis a szövetségi államban azonosan szabályozott életviszonyok megteremtésének szükségessége indokolta.¹⁷ A GrStG határozza meg többek között az adótényállás valamennyi elemét, az adóalap kiszámításának folyamatát, az adómegosztás releváns szabályait, az adómérték-maximum intézményét, illetve az adó megfizetésére vonatkozó lényeges szabályokat is.

A GrStG mellett másik szövetségi törvény, az 1934. évi BewG is rendkívül fontos szerepet játszik az ingatlanadó szabályozásában. A BewG rendelkezései töltik meg ugyanis tartalommal az adótárgy fogalmát. A sokat vitatott, az adóalapot képező becsült érték meghatározásának szabályait is e törvény fekteti le.

¹² AO 3. § (2) bekezdése.

¹³ TIPKE-LANG 2010. 547.

¹⁴ CHRIST-OEBBECKE 2016. 47.

¹⁵ A BVerfG 2018. április 10-én 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/2011, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14 egyesített ügyekben meghozott határozata (a továbbiakban: Határozat)

¹⁶ A jelenleg hatályos GrStG-t megelőzően már az 1936. évi, és az 1951. évi GrStG is központi szinten szabályozta az adónemet.

¹⁷ CHRIST-OEBBECKE 2016. 62.

A központi jogalkotási szint mellett – a GG 106. cikk (6) bekezdéséből fakadóan – a települési önkormányzatok is rendelkeznek jogalkotási hatáskörrel, mégpedig az adómérték megállapítását érintően.¹⁸ Az egyes települési önkormányzatok, amennyiben élnek az ingatlanadó bevezetésének lehetőségével, arról rendeletükben határoznak. Hasonlóan az iparűzési adónemhez, a települési önkormányzatok is kétféle módon, költségvetési vagy önálló rendeletükben szabályozzák az adó mértékét.

2.2.3. Az ingatlanadó „igazgatása”

Az ingatlanadót érintő adóigazgatási feladatok megosztásának rendszere lényegében megegyezik az iparűzési adóra vonatkozó szabályokkal.¹⁹ Valamennyi szövetségi tartomány átruházta az ingatlanadót érintő adóigazgatáshoz fűződő jogosultságát a területén fekvő települési önkormányzatokra. Ez azonban – hasonlóan az iparűzési adóra vonatkozó szabályokhoz – nem terjed ki valamennyi, a tartományi adóhatóságokat megillető adóigazgatáshoz kapcsolódó feladatra. Az AO és a BewG rendelkezései szerint ugyanis például a becsült érték meghatározásáról, a számított adóalap megállapításáról, az adóalap megosztásáról való döntés az átruházást követően is a tartományi adóhatóságoknál marad.²⁰

Az előző bekezdésben említettek okán a jogorvoslati eljárások is eltérően alakulnak az igazgatási feladatok megosztása szerint. Az adóalap kiindulási pontját jelentő becsült értéket meghatározó döntés (*Einheitswertbescheid*), a számított adóalap megállapításáról szóló határozat (*Grundsteuermessbescheid*) ellen a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező pénzügyi bíróság előtt, az adót megállapító határozattal (*Grundsteuerbescheid*) szemben viszont a közigazgatási bíróságok előtt élhetnek perorvoslattal az érintett adóalanyok. Az iparűzési adóhoz hasonlóan az ingatlanadó esetén is az adóalap megállapításáról, az adómentességek körébe való tartozásról hozott határozatok képviselik a jogviták túlnyomó többségét.

¹⁸ GrStG 25.§ (1) bekezdése határozza meg konkretizálva azt, hogy az egyes települési önkormányzatokat megilleti az adómérték megállapításának joga.

¹⁹ E körben lásd: Tombor 2019. 60-61.

²⁰ Az iparűzési adóhoz hasonlóan lásd itt: AO 1. § (2) bekezdése, 22.§-a, 184-190.§-ai; az ingatlanadóhoz speciálisan lásd itt: BewG: 29.§ (2) bekezdése.

2.3. Az ingatlanadó tényállása

2.3.1. Az adótárgy: az „A” és „B” típusú ingatlanadó

Az ingatlanadó esetén az adó tárgyát az adott települési önkormányzat területén fekvő földbirtok képezi. A GrStG rendelkezései felosztják a földbirtokok körét, és annak értelmében külön-külön földbirtoknak minősülnek az üzletszerű hasznosítás alatt álló mezőgazdasági- és erdészeti területek („A” típusú ingatlanadó), valamint a telkek („B” típusú ingatlanadó).²¹ Érdekes, hogy 1961-62-ben létezett egy harmadik kategória is, a beépítetlen, de beépíthető telkeké („C” típusú ingatlanadó).²² Ez azonban ma már a „B” típusú ingatlanadó tárgyai közé tartozik. Az adótárgyak fogalmainak értelmezése körében a GrStG rendelkezései alapján a BewG releváns szabályai irányadók.²³ Az „A” típusú ingatlanadó tárgyai körébe tartozik a BewG rendelkezései értelmében minden olyan föld és építmény, amelyek nyereség elérésére irányuló folyamatos használata a növénytermesztést és az állattenyésztést szolgálják.²⁴ A 2.1. alpontban említett kiemelt jelentőségre tekintettel a továbbiakban hangsúlyosabban „a B” típusú ingatlanadóra vonatkozó szabályokkal foglalkozom.

A BewG rendelkezései alapján a „B” típusú ingatlanadó alapja a földből származó vagyonokból (*Grundvermögen*) áll össze, és képez külön-külön gazdasági egységeket.²⁵ A BewG a telkek két csoportját különíti el, amelyek az adóalap meghatározása során van kiemelt jelentősége. Az egyik csoportot a beépítetlen telkek (*unbebaute Grundstücke*) jelentik. A telkek beépítetlennek minősül, amennyiben nem tartozik az üzletszerű mező- és erdőgazdálkodási vagyonok körébe, és a telken nem áll beköltözhető vagy lakhatásra használható épület.²⁶ A BewG rendelkezései szerint egy épület akkor minősül beköltözhetőnek, ha a jövőbeni lakó vagy használó már alappal feltételezheti, hogy a lakás vagy a helyiség már beköltözhető és használható.²⁷ Amennyiben a telken még zajlik beépítés, és nincs beköltözhető állapotban az épület, a telkek beépítetlennek

²¹ GrStG 2.§ 1. és 2. pontjai.

²² SCHWARTING 2007 142. margószám

²³ Az „A” típusú ingatlanadó tárgyának értelmezése esetén a jelenleg még hatályos BewG 33.§-a, 48a.§-a, 51a.§-a, a „B” típusú ingatlanadó tárgya tekintetében a BewG 68-70.§-ai irányadók.

²⁴ TROLL-EISELE 2014. 50-51.

²⁵ Így például a BewG 68.§ (1) bekezdése szerint a földdel kapcsolatos vagyonok körébe tartozik a föld, a talaj, az épület, és azok tartozékai.

²⁶ BewG 69.§ és 72.§ (1) bekezdése. Lásd még itt: TROLL-EISELE 2014. 65.

²⁷ BewG 72.§ (1) bekezdése.

minősül.²⁸ Ha egy telken álló épületben már hosszabb ideje nincs – például jelentős mértékű lepusztulás következtében – használható helyiség, e telket is beépítetlen telekként kell értékelni.²⁹ Az olyan telkek, amelyekeken mindössze külső eszközök – medence, terasz – találhatóak, szintén beépítetlennek számítanak.³⁰

A telkek másik csoportjába a beépített telkek (*bebaute Grundstücke*) tartoznak. Beépítettnek minősül a telek, ha az nem üzletszerű mező-és erdőgazdálkodási alatt álló vagyon, valamint, ha azon beköltözhető, használható épület található.³¹ Az épület fogalma alá az olyan építmény tartozik, amely az emberek és tárgyak védelmére külső behatásoktól alkalmas módon körülzárt, és a földdel – amelyen áll – összekapcsolt.³² Az olyan eszközök, amelyek alkotórészi kapcsolatban vannak a beépített telekkel, annak részét képezik. A mozgatható eszközök, berendezések a BewG rendelkezései értelmében nem esnek az ingatlanadó tárgyi hatálya alá.³³ A BewG a beépített telek fogalmát az értékelési eljárások alkalmazása szerint hat csoportra osztja fel, amelyek a következők: bérlakások (*Mietwohngrundstücke*), üzlethelyiségek (*Geschäftsgrundstücke*), vegyes célt szolgáló építmények (*gemischtgenutzte Grundstücke*), családi házak (*Einfamilienhäuser*), ikerházak (*Zweifamilienhäuser*), egyéb beépített telkek (*sonstige bebaute Grundstücke*). E csoportoknak szintén az értékelés szempontjából van jelentősége, ugyanis az egyes csoportok esetében más-más értékelési eljárás alapján határozzák meg a becsült értéket.

Az adótárgyra vonatkozó GrStG és BewG rendelkezések alapján látható, hogy a német szabályozás a hazai jogrendszerben külön-külön meghatározott telek-és építményadót egy adónemen belül alakította ki. Ez viszont nem jelenti egyben azt, hogy ne különböztetnék meg az említett két adónemet az ingatlanadón belül. Amint azt majd a 2.3.3. alpontban kifejtem, a beépítetlen és a beépített telkek esetén más-más eljárás alapján határozzák meg a becsült értéket, és eltérő szorzószámok lesznek alkalmazandók rájuk.

²⁸ BewG 91. § (1) bekezdése.

²⁹ BewG 72. § (3) bekezdése.

³⁰ TROLL-EISELE 2014. 66.

³¹ BewG 69. §-a és 74. §-a.

³² TROLL-EISELE 2014. 67.

³³ TROLL-EISELE 2014. 67.

2.3.2. Az adóalany

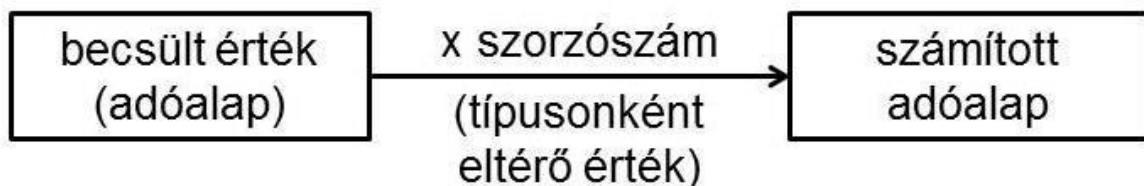
Az ingatlanadó esetén az adó alanya az a személy, akinek az adótárgy a becsült érték megállapításakor betudható.³⁴ Az AO 39.§ (1) bekezdése értelmében a gazdasági jószág alapvetően a tulajdonosnak tudható be. Több tulajdonos esetén csoportos adóalanyiság keletkezik.³⁵ A tulajdonos fogalma viszont inkább a gazdasági, mint a jogi fogalmat takarja.³⁶ Az AO rendelkezései szerint ugyanis, aki a tulajdonost a szokásos használati időre a gazdasági jószágra történő befolyásából ki tudja zárni, a jog szerinti tulajdonossal szemben neki kell betudni.³⁷ Az adóalanyiság tekintetében egyébként komoly különbség jelentkezik a másodiklakás-adóhoz képest, ahol az adóalanyok köre jóval tágabb.

Az adóalanyiságról a GrStG 11. §-a is fontos rendelkezéseket tartalmaz. E szakasz értelmében a polgári jog szerinti haszonélvezet (*Nießbrauch*) esetén is a tulajdonos marad az adó alanya, viszont a haszonélvezeti jogviszony alapján a haszonélvező (*Nießbraucher*) felel valójában az adófizetési kötelezettség teljesítéséért.

2.3.3. Az adóalap megállapításának folyamata

Az ingatlanadó esetén az adóalap meghatározása – hasonlóan az iparűzési adóhoz – komplex folyamat eredménye, amelynek alapvető kereteit a GrStG 13-15.§-ai jelölik ki.

2. ábra: Az adómegállapítás folyamata az ingatlanadó esetén



³⁴ GrStG 10. § (1) bekezdése.

³⁵ AO. 39. § (2) bekezdés 2.) pontja.

³⁶ TIPKE-LANG 2010. 550.

³⁷ AO 39. § (2) bekezdés 1.) pontja.

a) A becsült érték kiszámítása

Az adó alapját az ingatlanadó mindkét típusa esetén a *földbirtok becsült értéke* képezi. A becsült érték a BewG szerinti értékmegállapítási időpontban fennálló értéket jelenti. A becsült értéket a BewG rendelkezései alapján minden hatodik évben újra meg kellene határozni.³⁸ Ez jelentené ugyanis az értékmegállapítási időpontot. Erre a megállapításra azonban 1965 óta nem került sor. Következésképpen a becsült értéket – az új tartományokra vonatkozó eltérő rendelkezéseket leszámítva – az 1964. január 1-jei értékviszonyokat tükröző értékmegállapítási időpont alapján állapítják meg.³⁹ Ez viszont komoly alkotmányossági aggályt keltett, amit a következő alponban részletezek.

A BewG értelmében a becsült érték főszabály szerint a szokásos forgalmi érték (*gemeiner Wert*).⁴⁰ Ez egyebekben jelentős különbséget jelent a magyar szabályozáshoz képest. Hazánk telek- és építményadóira vonatkozó rendelkezései ugyanis lehetővé teszik az adóalap körében a választás lehetőségét az értékalapú és a területalapú adóztatás között. Az adónem alapját ugyanis a telek, építmény korrigált forgalmi értéke helyett – szemben a német rendszerrel – azok m²-ben meghatározott hasznos alapterülete is képezheti.⁴¹

A becsült érték megállapítása viszont a főszabálytól eltérően alakul az ingatlanok esetében, azok speciális jellege szerint. Az üzletszerű hasznosítás alatt álló mező- és erdőgazdálkodási területek esetén a becsült értéket az adóalany szerzési képességét alapul vevő összehasonlító eljárás (*vergleichendes Verfahren*) révén megkapott szerzési érték (*Ertragswert*) jelenti.⁴²

A telkek körében, a beépítetlen telkekre a BewG nem tartalmaz kivételes rendelkezéseket a becsült érték meghatározására, ezért ez rájuk vonatkozóan a szokásos forgalmi érték.

A beépített telkek esetén a becsült értéket két eljárás alapján állapítják meg. Az alkalmazandó eljárást a beépített telek fajtája határozza meg. A szerzési érték eljárás (*Ertragwertverfahren*) alapján számítják ki a becsült értéket – ami az ún. *telekérték* (*Grundstückswert*) lesz – a bérlakások, az

³⁸ BewG 21. § (1) bekezdése.

³⁹ Az 1964-ben megállapított értékek 1974. január 1-jén 40 százalékos átalány felárral megemelkedtek. SCHWARTING 2007, 150. margószám

⁴⁰ A BewG 9.§ (2) bekezdése szerint a szokásos forgalmi érték azt az árat jelenti, amelyet a gazdasági jószág jellemzői alapján annak értékesítésénél a szokásos üzleti forgalomban el lehet érni. Az ár megállapításánál – leszámítva a nem szokásos, illetve személyes viszonyokat – minden befolyásoló körülményt figyelembe kell venni.

⁴¹ V.ö.: Htv 21.§ a) és 15. § a)

⁴² BewG 36-37.§-ai.

üzlethelyiségek, a vegyes célt szolgáló építmények, a családi házak, valamint az ikerházak körébe tartozó beépített telkek esetén. Az eljárás során – amely az alapvető becsült érték megállapítási eljárásnak számít a beépített ingatlanok esetén – a becsült érték a BewG-ben nevesített szorzószámoknak az éves bruttó bérleti díjra (*Jahresrohmiete*) való vetítésével kapható meg.⁴³ Amennyiben annak a BewG-ben meghatározott feltételei fennállnak, az így kiszámított telekérték még csökkenhet vagy növekedhet.⁴⁴ Az egyéb beépített telkek, valamint a BewG 76.§ (3) bekezdésében definiált ingatlanok esetén a tárgyi érték eljárás (*Sachwertverfahren*) eredményeként határozzák meg a becsült értéket. Ennek folyamán a becsült érték egy értékszámnak (*Wertzahl*) a kiindulási értékre (*Ausgangswert*) való alkalmazásával érhető el.⁴⁵ Az értékszám intézményének célja az, hogy használatával a kiindulási érték közelítsen a szokásos forgalmi értékhez.⁴⁶

Az előbbiektől eltérnek az „új” szövetségi tartományokra vonatkozó értékelési szabályok.⁴⁷ Az egykori kelet-német tartományokat érintő speciális rendelkezések célja az, hogy a német egység megfelelő helyreállítása érdekében rájuk átmeneti időtartamra kedvezőbb szabályok vonatkozzanak a „rég” tartományokkal szemben. Ez a szabályozás – tekintettel az eltérő jogi állapotok közötti különbségek kezelésének indokaira – nem ütközött a GG-ben nevesített általános diszkrimináció tilalmába.⁴⁸ Az említett tartományokat érintő különleges BewG rendelkezések lényege abban ragadható meg, hogy a becsült érték értékmegállapítási időpontja – szemben a „rég” tartományokra irányadó 1964. január 1-jei időponttal – az 1935. január 1-jei értékviszonyokon alapul.⁴⁹

⁴³ Az éves bruttó bérleti díj a BewG 79.§ (1) bekezdése alapján az az összeg, amelyet a bérlő a telekért (telekrészért) az értékmegállapítás időpontjában a szerződéses viszonyban kifizet. A rezszi költségeit nem kell figyelembe venni a bruttó bérleti díj meghatározása során, viszont a települési önkormányzatok által megállapított költségeket (díjakat) igen. Utóbbi okán nevezzük az éves bruttó bérleti díjat bruttó összegűnek. A szorzószámok a BewG 3-8. mellékletei szabályozzák részletesen. Lásd itt: TROLL-EISELE 2014. 69-70. és KECSŐ 2018. 1556.

⁴⁴ BewG 82.§ (2) bekezdése.

⁴⁵ BewG 83.§

⁴⁶ BewG 90.§ (1) bekezdése.

⁴⁷ Az „új” szövetségi tartományok körébe a Német Köztársasághoz az 1990-es újraegyesülést követően csatlakozott tartományok tartoznak. Ezek a következők: Brandenburg, Mecklenburg-Elő-Pomeránia, Szász-Anhalt, Szászország, Thüringia.

⁴⁸ BFH v. 18.10.2006 II B 11/06; lásd itt: TROLL-EISELE 2014. 50.

⁴⁹ Az „új” tartományokat érintő speciális rendelkezések a BewG 125-132.§-aiban találhatók.

b) Alkotmányossági aggályok

A most ismertetett becsült értékkel kapcsolatban a BVerfG 2018. április 10-én meghozta Határozatát, amely rendkívül jelentősnek bizonyult.⁵⁰ A Határozat rendelkező részének 1. pontjában ugyanis a BVerfG kimondta, hogy a BewG-nek a földdel kapcsolatos vagyonokra vonatkozó becsült érték rendelkezései a „régii” szövetségi tartományokat illetően 2002 óta alkotmányellenesek, mert a GG 3.§ (1) bekezdésében meghatározott, a diszkrimináció általános tilalmának elvébe ütköznek.⁵¹ A BVerfG Határozatában hangsúlyozta, hogy bár az adótárgy, az adóalap, az adómérték megállapítása során a jogalkotó széles jogalkotási hatáskörrel rendelkezik, azonban csak különleges ok igazolhatja az egyes adótárgyak közötti megkülönböztetést. A GG 3.§ (1) bekezdésének rendelkezései ugyanis a BewG értékelési szempontjai körében is a gazdasági javak egymáshoz való viszonyában reális értékelési rendszer kialakítását követelnek meg. Az értékelési eljárásoknak az a célja, hogy az ingatlanok értékét a becsült érték alapján meghatározott időállapotban a valódi forgalmi értékhez igazodóan állapítsák meg. A BewG-ben meghatározott 1964. január 1-jei értékmegállapítási időpont viszont nem volt alkalmas erre, és értéktorzító eredményre vezetett.⁵² A BVerfG nézete szerint ez jelentős és kiterjedt diszkriminatív állapotot eredményezett. Ennek szükségessége igazolható lett volna, azonban a vizsgált indokok – nagy igazgatási költségek, a közigazgatás egyszerűsítése miatti egységesítés, alacsony adóteher – ezt nem támasztották alá. A BVerfG a jogellenes megkülönböztetésre tekintettel akként rendelkezett, hogy a jogalkotónak a „régii” szövetségi államokra vonatkozó becsült értéket illetően legkésőbb 2019. december 31-ig új szabályozást kell megalkotnia. Annyi „könnyítést” viszont adott a jogalkotónak, hogy az elfogadott új szabályozást csak legkésőbb 2024. december 31-ig kell hatályba léptetnie.⁵³

⁵⁰ A BVerfG Határozatának alapját három szövetségi pénzügyi felsőbbbírósági (*Bundesfinanzhof*) bírói kezdeményezés, illetve két alkotmányjogi panasz képezte. Az egyes bírósági ügyekben valamennyi bírói kezdeményezés arra irányult, hogy a telkek becsült értékének megállapítása a GG-ben meghatározott általános diszkrimináció tilalom elvébe ütközik-e. Az alkotmányjogi panaszokban a panaszosok azt sérelmezték, hogy telkük becsült értékének megállapítása diszkriminatív volt.

⁵¹ A BVerfG Határozatában a BewG-nek az üzletszerű hasznosítás alatt álló mező- és erdőgazdálkodás alatt álló területekre, illetve az „új” szövetségi tartományokra vonatkozó becsült értéket érintő rendelkezéseit nem vizsgálta. A BVerfG azért a 2002. évet határozta meg az alkotmánysértő állapot kezdő időpontjaként, mivel addigra érte el azt a szintet a jogtalan diszkrimináció a telkek valódi forgalmi értéke és becsült értéke között, amely az általános megkülönböztetés tilalma szempontjából már nem volt „elviselhető”.

⁵² A Határozat indokolásában a BVerfG rámutatott arra is, hogy maga a BewG 21. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy az értékmegállapítási időpontot a beépítetlen és a beépített telkek esetén hatévente felül kell vizsgálni. Ezt azonban a jogalkotó 1965 óta a mai napig nem végezte el. Az újramegállapítás késedelmével pedig az értéktorzító hatás évről évre nőtt a telkek tényleges forgalmi értéke és a becsült értéke között.

⁵³ Mivel a jelen tanulmány célja az, hogy a jelenleg hatályos és működő német helyi adórendszert mutassa be, ezért csupán utalok rá, hogy a szövetségi jogalkotásért felelős szerv, a *Bundestag* eleget tett a Határozatban

A Határozatban foglaltak is rámutatnak arra, hogy az értékalapú vagyonadóztatás komoly alkotmányossági aggályokat is magában hordoz. Arról nem is beszélve, hogy egy valódi értékalapú vagyonadó kiszámítható működtetése mind az adóhatóságok, mind az adóalanyok szempontjából komoly költségeket jelent. A jelenleg alkalmazandó német rendszerhez képest a hazai szabályozás sokkal egyszerűbb és kiszámíthatóbb, ugyanis lehetőséget biztosít a települési önkormányzatok számára a területalapú adóztatáshoz a telek- és építményadó esetében.⁵⁴ Az ilyen szabályozás esetén viszont felértékelődnek azok a szabályok, amelyek az arányosság biztosítására szolgálnak.⁵⁵

c) A számított adóalap elérése

A becsült érték meghatározását követően a számított adóalap a szorzószámnak (*Steuermaßzahl*) a becsült értékre való alkalmazásával érhető el. A szorzószámokat a GrStG-ben meghatározott szabályok szerint, földbirtok típusonként, illetve azon belül fajtanként külön-külön határozták meg.

1. táblázat: A szorzószámok értékének alakulása a GrStG rendelkezései alapján

típusok		kulcsos érték
„A” típusú ingatlanadó		0,006
„B” típusú ingatlanadó	családi házak	38.346,89 euró becsült értékig: 0,0026 38.346,89 euró becsült értéket meghaladó rész esetén: 0,0035
	ikerházak	0,0031
	minden más telekfajta	0,0035

Forrás: saját szerkesztés⁵⁶

foglaltaknak, és az ingatlanadó reformjához szükséges jogszabály, illetve GG módosításokat 2019. október 18-án elfogadta. Ezeket a Bundesrat 2019. november 8-án hagyta jóvá. A megalkotott szabályok a GrStG 37.§ (2) bekezdésének figyelembevételére alapján lényegében 2025. január 1-jétől alkalmazandók, addig az előbb ismertetett szabályok alapján határozzák meg az ingatlandó tárgyát és az adó alapját.

⁵⁴ E körben feltétlenül szükséges utalnom arra, hogy a német ingatlanadó tekintetében elfogadott új szabályozás keretében a GG-be rögzített, ún. „*Öffnungsklausel*” már megteremti 2025. január 1-jét követően a lehetőséget az egyes szövetségi tartományok részére a területalapú adóztatás lehetőségét is.

⁵⁵ KECSŐ 2018. 1557.

⁵⁶ Saját szerkesztés a GrStG 15. §-ában foglaltak alapján.

Végül a számított adóalap meghatározását illetően megemlítendő még a megosztás intézménye is. A számított adóalap megosztására – hasonlóan az első tanulmányban az iparűzési adónemnél már ismertettekhez – abban az esetben kerül sor, amennyiben az adótárgy több települési önkormányzat területére terjed ki. A megosztás mértékének alapját a GrStG szabályai alapján a területi viszonyok megoszlása képezi.⁵⁷

2.3.4. Az adómérték

A GrStG szabályai szerint az adómérték adókulcs alapján kerül megállapításra. Nagy különbséget jelent viszont az iparűzési adót érintő szabályozáshoz képest, hogy a törvény az ingatlanadó esetén nem ismeri a minimum adómérték intézményét, tehát nem határoz meg kötelező legkisebb adómértéket. Ebből következően a települési önkormányzatok akár 0 százalékos adókulcsot is elfogadhatnak az adómértéket tartalmazó rendeletükben. Az átlagos adómérték egyebekben 2018-ban országos szinten az „A” típusú ingatlanadó esetén 339 százalék, a „B” típusú ingatlanadó vonatkozásában 472 százalék volt.⁵⁸

Szólni kell az adómértéket érintő szabályozás körében az iparűzési adóhoz fűződő ún. „összekapcsolódó előírások” (*Koppelungsvorschriften*), illetve az adómérték maximum (*Höchsthebesätze*) intézményéről is. A GrStG 26.§-ának rendelkezései értelmében ugyanis a tartományi jogalkotás meghatározza, hogy a települési önkormányzatok által az „A” típusú és a „B” típusú ingatlanadó, valamint az iparűzési adó tekintetében alkalmazott adómértékeknek milyen viszonyban kell állniuk egymással, milyen adómértéket nem léphetnek túl, illetve mely esetekben engedélyezhetnek kivételt ezek alól a települési önkormányzatok számára a felügyeleti szerveik. Ezzel a megoldással a két helyi vagyonadó együttes terhelésének a szintjét korlátozza a német adójog, ami úgy is értelmezhető, hogy a túladóztatás kizárására törekszik.

2.3.5. Az adómentességek

Az adómentesség eseteit a GrStG 3-8. §-ai szabályozzák. Szemben az iparűzési adóra vonatkozó GewStG rendelkezésekkel, a GrStG-ben csak

⁵⁷ GrStG 22. §-a.

⁵⁸ Az elmúlt évek vizsgálata alapján megállapítható, hogy az települési önkormányzatok által alkalmazott adómérték folyamatosan emelkedik. Lásd itt: Finanzen und Steuern Realsteuervergleich 2018 (2019) 8.

tárgyi adómentességek vannak. A tárgyi adómentességek körét a jogalkotó alapvetően a közérdekű, jótékony célokhoz kötötte. Így például mentesek az adó alól a köztulajdonú földbirtokok, a közvetlenül közcélra vagy jótékony célra használt földbirtokok, az egyházi vagy vallási tevékenységet végző szervezetek tulajdonában álló földbirtokok, valamint az oktatási, nevelési, tudományos célra szolgáló földbirtokok.⁵⁹

Az adótárgyakat érintő adómentességi problémák akkor merülnek fel, ha az adóalany az érintett földbirtokon ingatlanadó-köteles és -mentes tevékenységet is folytat egyidejűleg.⁶⁰ Amennyiben a földbirtoknak mindössze egy meghatározható részén folyik az adómentességre jogosító tevékenység, akkor csak e területre áll fenn az adóalany adómentessége.⁶¹ Ha az adóalany az érintett földbirtokon adómentességre jogosító, illetve azt nem eredményező tevékenységet is végez, és azok területileg nem határolhatók el, akkor abban az esetben illeti meg őt az adómentesség, amennyiben a tevékenységek közül az adómentes cél a meghatározó.⁶²

Az adómentesség tárgykörében a német szabályozásnak a hazaival történő összevetése során megállapítható, hogy azok egymáshoz hasonlóak. A Htv. rendelkezéseiben is dominálnak a tárgyi adómentességek.⁶³ Lényeges különbség viszont – ahogyan az iparűzési adót érintően is – a magyar és a német rendszer között, hogy a hazai szabályozás több szervet, jogi személyt „kivesz” a Htv. hatálya alól, így számukra adókötelezettség nem keletkezhet.⁶⁴ Ilyen megoldást a GrStG nem ismer.

⁵⁹ GrStG 3-4.§

⁶⁰ Lásd itt: TIPKE-LANG 2010, 549-550.

⁶¹ GrStG 8. § (1) bekezdése.

⁶² GrStG 8. § (2) bekezdése.

⁶³ Érdekesség, hogy a tárgyi adómentességek körét illetően a magyar szabályozás sokkal tágabb, ugyanis a Htv. 3.§ (2)-(3) bekezdései a telek- és építményadó alóli adómentességet az egyes jogosított adóalanyoknak (alapítvány, egyesület) a létesítő okiratukban foglalt alap-, illetve főtevékenységeihez kötik.

⁶⁴ Htv. 3.§ (5) bekezdése.

3. A kis helyi adók

3.1. A kis helyi adók (*die kleinen Geimendesteuern*) köre

Az ún. kis helyi adók körébe a helyi fényűzési, valamint fogyasztási adók tartoznak. Az említett adók megítélése azonban nagyon változó több okból is, mivel azok sajátos „kétarcúság” jellemzőit mutatják.⁶⁵

Egyfelől a kis helyi adókat gyakran a „bagatelladók” megnevezéssel illetik. Ennek oka az, hogy a kis helyi adók pénzügyi jelentősége az elmúlt időszakban folyamatosan csökkent a települési önkormányzatokat megillető adóbevételek körében. Amíg például 1970-ben az adóbevételek közel 6 százalékát tették ki a kis helyi adókból származó bevételek, addig 2016-ban már annak csupán 2,4 százalékát képviselték.⁶⁶ Az is hozzátartozik azonban a teljes képhez, hogy bár százalékos arányban kifejezve a bagatelladók valóban jelentéktelennek tűnhetnek a többi helyi adóból származó bevételhez képest, viszont abszolút mértéken számítva nem azok. A kis helyi adókból ugyanis 2016-ban összesen 1.710.000.000 euró bevételük keletkezett a települési önkormányzatoknak.⁶⁷ Másfelől a helyi fényűzési és fogyasztási adók rendkívül fontos szerepet töltenek be a német helyi adórendszerben, ugyanis ezek növelik a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját.

Az elmúlt időszakban a kis helyi adók többször is pénzügyi politikai viták alapkérdésévé váltak. A vita leginkább arról folyt, hogy szükséges-e esetleg azoknak kivezetése a helyi adórendszerből. A jelenleg ismert álláspont alapján a válasz: nem. Habár nem biztosítanak érdemi bevételt az önkormányzatoknak, eltörlésük sem vezetne jóval egyszerűbb adózáshoz Németországban.⁶⁸

⁶⁵ KASPER 2006. 8. és SCHWARTING 2007. 250. margószám

⁶⁶ És ez az érték is már jóval magasabb, mint amelyet a kis helyi adók kitétek a 2000-es évek derekán. Akkor mindössze az összes adóbevétel kicsivel több mint 1 százalékát tették ki. Az összes adóbevétel itt a települési önkormányzatokat megillető megosztott adóbevételekből való részesedés nélkül értendő. Az adatoknál lásd: SCHWARTING 2007. 257. margószám és *Statistisches Jahrbuch 2019* 2019. 281.

⁶⁷ *Statistisches Jahrbuch 2019* 2019. 281.

⁶⁸ SCHWARTING 2007. 254. margószám

3.2. Fő ismérvek és típusok

Egy általános, valamint két speciális fogalmi elem határozza meg azt, mi alapján tartozik egy adónem a helyi fényűzési vagy éppen a fogyasztási adók körébe. Az egyes tartományi helyi bevételekről szóló törvények (*Kommunalabgabengesetzen*; a továbbiakban: KAG) ugyanis alapvetően nem határozzák meg az adótényállások elemeit a kis helyi adók esetében.⁶⁹ Ez pedig azt eredményezi, hogy számos, részleteiben eltérő kis helyi adónem alakult ki.⁷⁰ Az általános követelményt a helyi vonatkozás, a speciálisat pedig a két fő csoport neve, tehát a fényűzési, valamint a fogyasztási jelleg jelenti. Ezek fogalmát sem a GG, sem pedig szövetségi vagy tartományi törvény nem rendezi. Ezeket a BVerfG, illetve a német Szövetségi Közigazgatási Felsőbíróság (*Bundesverwaltungsgericht*) joggyakorlata határozza meg. A három ismérv értelmezése során mindkét említett intézmény a tradicionális német adójogi fogalmakat vette alapul.⁷¹

A helyi jelleg alapján – amellyel a GG 105. cikk (2a) bekezdése szerint mind a fényűzési, mind pedig a fogyasztási adóknak rendelkezniük kell ahhoz, hogy kis helyi adónak minősülhessenek – a bagatelladóknak helyi vonatkozású hatókörrel kell rendelkezniük, és egyben arra is kell korlátozódniuk. A helyi hatókör jelentése eltér a fényűzési és a fogyasztási adók körében. A fényűzési adók esetében az eseménynek, folyamatnak mindig adott települési önkormányzat területéhez kell szorosan kapcsolódnia.⁷² A fogyasztási adók esetén pedig a helyi érintettség akkor valósul meg, ha az adókötelezettséggel terhelt fogyasztás az önkormányzat területén történik.⁷³

Egy adónem fogyasztási jellegű, ha az meghatározott, állandó szükségletekre szolgáló, helyettesíthető javak vagy rövid fogyasztási határidejű cikkek elfogyasztását terheli.⁷⁴ E fogalommeghatározásból következően nem csupán a nagy értékű, hanem a mindennapi fogyasztásra használt javak is a helyi fogyasztási adók körébe

⁶⁹ Ismereteim szerint e megállapítás alól mindössze a saar-vidéki, a szórakozási adókról szóló törvény (*Vergnügungssteuergesetz von Saarland*) jelent kivételt, amelyben a szórakozási adót (*Vergnügungssteuer*) érintően több adótényállási elemet is szabályoztak.

⁷⁰ Kecső Gábor már korábban felhívta a figyelmet erre a veszélyre a nyílt listás módszer alkalmazását illetően. KECSŐ 2016. 245. A nyílt listás módszer fogalmi meghatározása körében lásd a 86. lábjegyzetet.

⁷¹ KASPER 2006. 183. és CHRIST-OEBBECKE 2016. 91.

⁷² Így például az ebadó mindig adott település meghatározott háztartásához vagy gazdasági üzeméhez kapcsolódik. Az, hogy az eb az ebtartóval ideiglenesen éppen melyik településen tartózkodik, nem játszik szerepet az adókötelezettség keletkezésében szempontjából. CHRIST-OEBBECKE 2016, 97.

⁷³ CHRIST-OEBBECKE 2016, 97.

⁷⁴ BVerfGE 98, 106 (123)

tartozhatnak. Kivételt mindössze az alapvető életszükségletek fedezésére szolgáló javak képeznek.⁷⁵

A fényűzési adók jellemzője, hogy bár az is a fogyasztáshoz kapcsolódik, viszont nem a fogyasztható jószág elfogyasztásához, hanem a tényleges vagy jogi helyzetnek a – pénzügyi eszköz felhasználásával történt – fenntartásához kapcsolódik.⁷⁶ A fényűzési adók tekintetében nem bír jelentőséggel az adóalanyok személyes vagyoni viszonya, illetve a fogyasztás célja sem.⁷⁷ Ebből következően megállapítható, hogy a fényűzési adók a vagyoadók ismérveivel is rendelkeznek. A fényűzési adók megnevezésükkel szemben nem csupán luxus kiadásokat terhelhetnek. Azok ugyanis kapcsolódhatnak az „átlagpolgárok” általános életvezetéséhez is.⁷⁸ Kivételt az adó tárgya alól – a fogyasztási adókhoz hasonlóan – csupán az alapvető életszükségletek kielégítésére szolgáló javak jelentenek.

Az elmúlt idők során a német rendszerben számos kis helyi adót vezettek be és ki. A jogi dogmatika ezért azok rendszerezésére egyfajta kronologikus csoportosítást állított fel. A tradicionális, első generációs fényűzési adók csoportjába tartozik – többek között – az ebadó, a szórakozási adó, a vadászati adó (*Jagdsteuer*), a fogyasztási adók csoportjába pedig az italadó (*Getränkesteuer*). A második generációs adók körét – amelyek az 1970-es évek elején jelentek meg – például a másodiklakás adó (fényűzési adó), valamint a csomagolási adó (*Verpackungssteuer*; fogyasztási adó) alkotják.⁷⁹

3.3. A jogalkotási hatáskörök alakulása

A GG rendelkezései szerint a helyi fényűzési és fogyasztási adókra vonatkozó jogalkotásra a szövetségi tartományok jogosultak.⁸⁰ Az GG tehát nem rögzíti, hogy ezen adók szabályozására a települési önkormányzatok van-e jogalkotási hatáskörük. Ennek ellenére e hatáskörüket a szövetségi tartományok alapvetően átruházzák a települési önkormányzatokra (önkormányzati közösségekre).⁸¹ Ennek magyarázata

⁷⁵ CHRIST-OEBBECKE 2016. 96.

⁷⁶ BVerfGE 16,64, 74; lásd még itt: SCHWARZ 2010. 1325.

⁷⁷ CHRIST-OEBBECKE 2016. 92-93.

⁷⁸ Erre jó példaként szolgál az ebadó, az idegenforgalmi adó (*Übernachtsteuer, Bettensteuer*), vagy akár az egyes szórakozási adók.

⁷⁹ A csoportosításhoz KASPER 2006. 9. oldalán foglaltakat vettem alapul.

⁸⁰ TOMBOR 2019. 50-51.

⁸¹ Az adómegállapítási jog a települési önkormányzatok mellett általában az önkormányzati közösségeket, így például a megyei önkormányzatokat (*Kreisen*) is megilleti. Ez alól Brandenburg jelent kivételt, ahol az

az, hogy a települési önkormányzatoknak a GG-ben foglaltak szerint feladataik ellátásához megfelelő pénzügyi fedezettel kell rendelkezniük, és ez elsődlegesen – a GG rendelkezéseiből fakadóan – a tartományokat terheli. Praktikusabb viszont, hogy a települési önkormányzatok gyakorolják közvetlenül az adóztatás hatáskörét a feladataik ellátásához szükséges források biztosítása érdekében, mintha a tartományok adóztatnának az önkormányzatok érdekében. Ezért a tartományok átengedik az adómegállapítást az önkormányzatoknak.⁸²

2. táblázat: A települési önkormányzatok (önkormányzati közösségek) kis helyi adókat érintő adómegállapítási jogának alapjai Németországban

Szövetségi tartományok	Tartományi alkotmány (<i>Verfassung</i>) rendelkezése a települési önkormányzatok számára a saját adóforrás biztosítására	Kis helyi adókra vonatkozó adómegállapítási jog garantálása az egyes KAG-okban a települési önkormányzatok számára
Alsó-Szászország	58. cikk	3.§ (1) bekezdés (NdsKAG)
Baden-Württemberg	73. cikk (2) bekezdés	9. § (1) bekezdés (BWKAG)
Bajorország	83. cikk (2) bekezdés	3. cikk (1) bekezdés (BayKAG)
Brandenburg	99. cikk	3. § (1) bekezdés (BbgKAG)
Észak-Rajna-Vesztfália	79. cikk	3.§ (1) bekezdés (NRWKAG)
Hessen	137. cikk (5) bekezdés	7.§ (1) bekezdés (HKAG)
Mecklenburg-Elő-Pomeránia	73. cikk (1) bekezdés	3.§ (1) bekezdés (M-VKAG)
Rajna-vidék-Pfalz	49. cikk (6) bekezdés	5.§ (2) bekezdés (RhPfkAG)
Saar-vidék	119. cikk (1) bekezdés	3.§ (1) bekezdés (SaarKAG)
Szászország	87. cikk (2) bekezdés	7.§ (2) bekezdés (SächsKAG)
Szász-Anhalt	88. cikk (3) bekezdés	3.§ (1) bekezdés (LSA-KAG)
Schleswig-Holstein	56. cikk	3.§ (1) bekezdés (SchlHKAG)
Tübingia	93. cikk (2) bekezdés	5.§ (1) bekezdés (TKAG)

Saját szerkesztés⁸³

önkormányzati közösségeket nem illeti meg az adómegállapítási jog. A jelen alfejezetben, amikor a települési önkormányzatok adómegállapítási jogáról, illetve annak korlátozásáról írok, és attól eltérően mást nem emelek ki, a települési önkormányzatok alatt az önkormányzati közösségeket is értem.

⁸² CHRIST-OEBBECKE 2016. 86-87.

⁸³ A táblázat a SCHWARTING 2007. 12. ábra figyelembevételével, saját szerkesztés alapján készült. A hivatkozott normák tartalmi lényegében azonosak egymással. Az egyes tartományi KAG-ok lehetővé teszik a települési önkormányzatok számára a díjak, hozzájárulások bevezetését is a kis helyi adók megállapításán felül. A tartományok közül kihagytam az egyes városállamokat (Berlin, Hamburg, Bréma) a vizsgálat köréből, azoknak különösen speciális jellegére tekintettel.

Az 2. táblázat jól szemlélteti, hogy minden egyes szövetségi tartomány a saját alkotmányában teremti meg a települési önkormányzatai számára a feladataik ellátásának finanszírozásához szükséges bevételezési hatásköröket. Ezt követően pedig az egyes tartományok KAG-jai konkretizálják a tartományok területén lévő települési önkormányzatok számára a kis helyi adókra vonatkozó adómegállapítási jogot. Minden egyes tartományi KAG az általános rendelkezései között fekteti le, hogy a települési önkormányzatok (települési közösségek) az egyes bagatelladókat rendeletekben (*Satzungen*) vezethetik be. Az egyes rendeleteket a települési önkormányzatok képviselő-testülete fogadja el.⁸⁴ A kis helyi adóról szóló rendeletben meg kell határozni az adótényállás elemeit, így az adótárgyat, az érintett adóalanyok körét, az adóalapot, az adómértéket, valamint a lehetséges adókönyítések eseteit, továbbá az adókötelezettség keletkezésének és esedékességének időpontját is.⁸⁵

Az adómegállapítási jog tartalmát érintően végül megjegyzendő, hogy annak átengedése a szövetségi tartományok részéről a települési önkormányzatoknak nem jelent korlátlan adómegállapítási jogot. Az ugyanis számos tartomány esetén meghatározott tilalmakkal, illetve előírásokkal terhelten illeti meg a települési önkormányzatokat. Az alapvető jogalkotási szabályok vizsgálatát követően ezért érdemes áttekinteni azt, hogy a helyi fényűzési és fogyasztási adók bevezetése milyen módszer alapján történik Németországban, illetve pontosan milyen korlátai vannak a kis helyi adókra vonatkozó adómegállapítási jognak. Ezek adják ugyanis kis helyi adók legfőbb jellemzőit, jóllehet egyúttal azok akadályai is.

3.4. Az adómegállapítás hatáskörének jellemzői

A kis helyi adók adómegállapítási hatáskörének szabályozása – a GG 105. cikk (2a) bekezdése értelmében – alapvetően nyílt listás módszerrel történik, meghatározott korlátokkal.⁸⁶ A nyílt listás módszerrel történő hatásköri szabályozás azért érdekes, mivel az alkalmazására kevés példa

⁸⁴ KASPER 2006. 190.

⁸⁵ V.ö.: BayKAG 2. cikk (1) bekezdése, HKAG 2.§-a, BbgKAG 2.§ (1) bekezdése

⁸⁶ A helyi adók adómegállapítási hatásköri szabályainak rendszerezésekor a Kecső Gábor által meghatározottakat vettem alapul. Eszerint a jogalkotó közvetlenül két technikával szabályozhatja a helyi adók megállapításának jogát. Az egyik alaptípus, a *nyílt listás módszer* szerint a helyi önkormányzatok fő szabály szerint bármilyen adót bevezethetnek, amelyet a központi jogszabály nem tilt. A másik alaptípus, a *zárt listás módszer* esetén központi jogszabály sorolja fel a lehetséges helyi adókat, és rögzíti az egyes adótényállások lényeges tartalmi elemeit. Utóbbi alaptípus esetén tehát a helyi önkormányzat a központi jogforrásban felsoroltakon kívül más adót nem vezethet be. KECSŐ 2016. 244-245.

van jelenleg.⁸⁷ A hatályos tartományi szabályozások közül egyedül Hessen az a tartomány, ahol nincs semmilyen korlátozás a kis helyi adókat érintő adómegállapítási hatáskörök tekintetében. Ezzel szemben Bajorország az a szövetségi tartomány, ahol a települési önkormányzatok adómegállapítási joga a legszűkebb.⁸⁸ A német kis helyi adómegállapítási rendszert érintő korlátozások összesen négy különböző csoportba sorolhatók.⁸⁹

1) Az első korlátot az adóazonosság/kettős adóztatás tilalma jelenti. A többi korlátozással szemben – amelyek az egyes szövetségi tartományok KAG-jaiban szerepelnek – ezt a tilalmat a GG definiálja.⁹⁰ Speciális helyzetét erősíti az is, hogy ez képezi a nyílt listás módszerek alapvető jellemzőjét is. Érdekességet jelent, hogy e tilalom nemcsak a szövetségi szinten szabályozott adók, illetve helyi fényűzési és fogyasztási adók közötti relációban nyer értelmet, hanem a települési önkormányzatok és az önkormányzati közösségek viszonyában is komoly relevanciával bír. Bizonyos tartományok ugyanis a szubszidiaritás elvének alkalmazásával adnak lehetőséget vagy vonják meg az önkormányzati közösségek az adómegállapítási jogát.⁹¹ Eszerint amennyiben egy érintett települési önkormányzat a meghatározott helyi kis adót bevezeti, akkor annak bevezetése az önkormányzati közösségek számára tilalmazott. Ezzel szemben más tartományok az egyes települési önkormányzatok számára állítanak tilalmat olyan adónemek bevezetésével szemben, amelyeket az egyes tartományi KAG-ok az önkormányzati közösségek hatáskörébe utalnak.⁹²

2) A tartományi KAG-ban meghatározott adónemre vonatkozó adómegállapítási kötelezettség esetén az érintett önkormányzatoknak be kell vezetniük az adót. Erre jó példát jelent az ebadó.⁹³ Az adómegállapítási kötelezettség révén egyébként a kis helyi adók megállapítási szabályai körében megjelenik a zárt listás módszer

⁸⁷ Hazánkban – a Htv. rendelkezései szerint, bizonyos megszorításokkal – a 2015. január 1-jével bevezetett települési adók megállapítása történik a nyílt listás módszer alapján. Lásd itt: KECSŐ 2016. 245.

⁸⁸ A BayKAG 3. cikk (3) bekezdése alapján többek között például sem az italadó, sem a vadászati adó, sem a fagylaltadó (*Speiseeissteuer*), sem szórakozási adó nem vezethető be. Lásd itt még: SCHWARTING 2007. 253. margószám

⁸⁹ A korlátok rendszerezése körében nagymértékben támaszkodtam a CHRIST – OEBBECKE 2016. 85-90. oldalakon található megállapításaira. A következőkben részletezett korlátokon kívül természetesen alapvető alkotmányossági kritériumoknak, anyagi jogi követelményeknek is meg kell felelniük a bevezetett kis helyi adóknak. Ezek körébe, amelyeket a GG nevesít, többek között a visszaható hatályú jogalkotás tilalma (*Rückwirkungsverbot*), a diszkrimináció tilalma (*azonos terhelés követelménye - Belastungsgleichheit*), vagy az adómérték konfiskáló jellegének tilalma (*Erdrosselungsverbot*) tartozik.

⁹⁰ GG 105. cikk (2a) bekezdése.

⁹¹ Erre jelent példát a BayKAG 3. cikk (2) bekezdésében, valamint a TKAG 5. § (2) bekezdésében található szabályozás. Lásd még itt: CHRIST – OEBBECKE 2016. 90.

⁹² Ilyen szabályozás található például BWKAG-ban, továbbá a HKAG-ban is.

⁹³ Az ebadót ilyen módon szabályozza a BWKAG 9.§ (3) bekezdése, illetve SaarLKAG 3.§ (3) bekezdése is.

jellemzője is. A második korlát ellentett párját az adómegállapítási jog kizárása képezi. Ebben az esetben a települési önkormányzatok számára meghatározott bagatelladók bevezetését, illetve egyes adótényállási elemek alkalmazását a KAG rendelkezései kizárják. Ilyen adónem több szövetségi tartományban is a vadászati adó vagy az italadó.⁹⁴

3) Szintén korlátozza a kis helyi adók megállapítását az engedélyeztetési kötelezettség. A települési önkormányzatok e korlátozás esetén a korábban még be nem vezetett bagatelladót csak meghatározott engedély megszerzését követően vezethetik be.⁹⁵ Számos esetben a tartományi KAG-ok az ott megnevezett közigazgatási szerv engedélyének megadásához az adott szövetségi tartományi minisztérium hozzájárulását is előírják kritériumként.⁹⁶ Az engedély megadására hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv alapvetően csak abban az esetben tagadhatja meg az engedély megadását az új kis helyi adó bevezetésére, ha annak bevezetése magasabb jogszabálynak ellentmondana, vagy a közérdek, és így különösen az állam nemzetgazdasági vagy adóügyi érdekeinek sérelmét eredményezné.⁹⁷

4) Végül meghatározott szövetségi tartományokban akadályt jelent a települési önkormányzatok adómegállapítási jogát érintően a kis helyi adók szubszidiaritása más bevételekkel szemben.⁹⁸ E korlátozás esetén ugyanis amennyiben az egyes települési önkormányzatok kiadásai más bevételekkel – így különösen illetékekkel és hozzájárulásokkal – fedezhetők, az érintett települési önkormányzatok nem vezethetnek be helyi fényűzési és fogyasztási adókat.⁹⁹ A szubszidiaritás elvének

⁹⁴ A vadászati adóra vonatkozóan tartalmaz ilyen rendelkezést a BayKAG 3. cikk (3) bekezdése, és az NRWKAG 3.§ (1) bekezdése. Az italadót érintően e rendelkezést szintén a BayKAG 3. cikk (3) bekezdése, valamint NdsKAG 3. § (3) bekezdése nevesíti.

⁹⁵ Bajorországban a BayKAG 2. cikk (3) bekezdése szerint az engedély megadására a felügyeleti hatóság (*Rechtsaufsichtsbehörde* - tartományi hivatal) jogosult. Ezzel szemben Brandenburgban a BbgKAG 2.§ (2) bekezdése, Mecklenburg-Előpomerániában pedig az M-VKAG 3.§ (2) bekezdése alapján a Belügyminisztérium engedélye szükséges a tartományban az addig még nem alkalmazott bagatelladó bevezetéséhez.

⁹⁶ Az egyetértési jog Bajorországban a BayKAG 2. cikk (2) bekezdése alapján a belügyért, sportért és integrációért felelős minisztériumot, Brandenburgban a BbgKAG 2.§ (2) bekezdése, Mecklenburg-Előpomerániában az M-VKAG 3.§ (2) bekezdése értelmében a Pénzügyminisztériumot illeti meg.

⁹⁷ Az említett előírást például BayKAG 2. cikk (3) bekezdése tartalmazza.

⁹⁸ Ennek oka az, hogy a jogalkotó az egyénektől a közintézmények és közléstézmények költségeit, amelyek egészben vagy túlnyomóan az ő előnyükre történt felhasználás során merültek fel, az ekvivalencia elmélet alapján inkább a szolgáltatás-ellenszolgáltatás elve mentén, adók helyett illetékekkel és hozzájárulásokkal kívánja fedezni. CHRIST – OEBBECKE 2016. 89.

⁹⁹ Az egyes szövetségi tartományok KAG-jai lényegében azonos szöveggel, az illetékek és díjak nevesítésével határozzák meg a kis helyi adók szubszidiaritását. Erre találunk példát többek között az NRWKAG-ban, az NdsKAG-ban, a SaarlKAG-ban, valamint a BbgKAG-ban is. Arra viszont szükséges utalnom, hogy a „más bevételek” fogalomba a hitelfelvétel nem tartozik bele. Az ugyanis azt eredményezné, hogy a települési önkormányzatok lényegében arra lennének rákényszerítve, hogy a feladataik ellátásához szükséges bevételeik megteremtése során eladósodjanak. Ez viszont nem egyeztethető össze sem a GG 28. cikk (2) bekezdésben foglaltakkal, sem pedig az egyes tartományi alkotmányok által a saját KAG-jaikban meghatározott adómegállapítási autonómiájukkal. CHRIST – OEBBECKE 2016. 89.

alkalmazása alól viszont az érintett szövetségi tartományokban az ebadó, illetve túlnyomó többségükben a szórakozási adó bevezetése is kivételt jelent.¹⁰⁰

A helyi kis adók megállapítási korlátainak ismertetését követően három, más-más szempontból lényeges kis helyi adónemet mutatok be az adótényállás egyes elemeinek meghatározása mentén.¹⁰¹

3.5. Az egyes kis helyi adók (ebadó; másodlakás adó; vadászati adó)

3.5.1. Ebadó (Hundesteuer)¹⁰²

Az ebadó az egyik legrégebbi helyi fényűzési adó. Kitüntetett helyét a kis helyi adók körében egyfelől az eredményezi, hogy több KAG-ban is az érintett települési önkormányzatoknak kötelező bevezetni ezt az adónemet.¹⁰³ Másfelől a tartományi jogalkotók a szubszidiaritás elvének alkalmazása alól több esetben is kiveszik az ebadót. Ezáltal az adónemet sok települési önkormányzatnál bevezették.

Az ebadó esetén az adótárgyat az érintett önkormányzat területén történő ebtartás jelenti. Ebtartásnak minősül az ebnek a települési önkormányzat területén fekvő háztartáshoz vagy gazdasági üzemhez személyes céllal történő befogadása. A tartás esetén szükséges a tartó és az eb között meghatározott időtartamot elérő kapcsolat.¹⁰⁴

Az adó alanya az ebtartó. Ez nem a tulajdonost jelenti, hanem azt, akinek a háztartásába, gazdasági üzemébe az ebet befogadták. Ennek megállapítása körében különös jelentőséggel bír az, hogy ki viseli az ebbel

¹⁰⁰ Így például a Saar-vidéken az ebadó, Brandenburgban, Alsó-Szászországban, valamint Észak-Rajna Vesztfáliában az ebadó és szórakozási adó jelent kivételt a szubszidiaritás elvének alkalmazása alól.

¹⁰¹ Az egyes adónemek ismertetését a valamennyi szövetségi tartományban alkalmazott általános jellemzők alapján végeztem el. A tárgyalat adónemek bemutatása során nagymértékben támaszkodtam a SCHWARTING 2007. 260-265. margószámában, a KASPER 2006. 247-269., valamint a CHRIST – OEBBECKE 2016. 108-116. és 132-140. foglaltakra.

¹⁰² Lásd itt: CHRIST – OEBBECKE 2016. 132-138. és SCHWARTING 2007. 206-261. margószámok

¹⁰³ Az ebadó adómegállapítási kötelezettségére az érintett szövetségi tartományokban azért került sor, mert a jogalkotók azzal meghatározott jogpolitikai célokat kívántak elérni. A tartományi jogalkotók ugyanis azzal indokolták az ebadó kötelező jellegű bevezetését, hogy az ebtartásból fakadó nagyobb zavaró körülményeket – szemben a ló tartással, vagy a macskatartással, amely kisebb kockázatot jelent – és a jelentős veszélyeket – piszok a játszótereken, gyalogutakon; egészségügyi veszélyek – korlátozzák. CHRIST – OEBBECKE 2016. 87., 132.

¹⁰⁴ Így például sem a nyaralás idejéig tartó felügyelet, sem az ebnek a rövid időre történő ideiglenes befogadása nem eredményezhet adókötelezettséget. CHRIST – OEBBECKE 2016. 132.

kapcsolatban felmerült költségeket, ki az, aki a rendelkezési jogot gyakorolja az eb felett.¹⁰⁵

Az adó alapját a tartott ebek száma jelenti. Az adó mértékét a tartott ebek száma után az egyes települési önkormányzatok tételesen határozzák meg. Itt két érdekességre hívom fel a figyelmet. Egyrészt, amennyiben az adóalany több ebet tart, akkor – tekintettel a jogalkotói célokra – a második, illetve további ebek tartása esetén az adómérték progresszív mértékben növekszik.¹⁰⁶ Másrészt számos esetben ebfajták szerint differenciálják az adómértéket. A harci ebek tartását ugyanis – minden más, egyéb ebbel szemben – jóval magasabb adómérték terheli. Ennek oka az, hogy e fajták tartása az ember és más állat életére és egészségére potenciálisan jóval magasabb veszélyt jelent.¹⁰⁷

Az adókönyvitések köre településenként nagyon széles, és sokszínű skálán mozog. Alapvetően két nagy körbe sorolhatók az adómentességek és az adókedvezmények. Egyfelől a közérdek – bűnözés visszaszorítása, vadászati kötelezettség teljesítése – eredményezheti azok bevezetését. E körbe tartozik például a mentési feladatot ellátó ebeket, valamint a vadászebeket érintő adómentesség.¹⁰⁸ Másfelől az adókönyvitéseket szociális indokok alapján határozzák meg a települési önkormányzatok. Így például valamennyi települési önkormányzatnál az adómentesség körébe tartozik a vak, a süket, illetve az egyéb okból segítségre szoruló személyek segítését és védelmét szolgáló ebek tartása.¹⁰⁹

3.5.2. Másodiklakás adó (Zweitwohnungsteuer)¹¹⁰

A másodiklakás adó különlegességét az adja, hogy e fényűzési adót nevezhetjük bevételi szempontból talán a legsikeresebb kis helyi adónak.

¹⁰⁵ KASPER 2006. 249.

¹⁰⁶ Erre található rendelkezés például a Freiburg város ebadó bevezetéséről szóló rendeletében. A rendelet 5.§ (1) bekezdése szerint az első eb tartása esetén az adó mértéke naptári évenként 102 euró, a második és további ebeknél pedig 204 euró naptári évenként.

¹⁰⁷ Az egyes települési önkormányzatok az ebadóról szóló rendeleteikben taxatív módon, listászerűen határozzák meg azokat a fajtákat, amelyek harci kutyáknak minősülnek. A differenciált adómértékre a München tartományi főváros ebadó bevezetéséről szóló önkormányzati rendelete jelent jó példát. Annak 4. §-a szerint ugyanis amíg az adó mértéke évente az egyéb ebek tartása esetén 100 eurót tesz ki, addig a harci ebek tartásakor az adó mértéke 800 euró.

¹⁰⁸ Ekként szabályoz az Unterhaching város ebadó bevezetéséről szóló rendeletének 2.§ 2. pontja, a Tübingen város ebadó bevezetéséről szóló rendeletének 7.§ (1) bekezdés 3. pontja.

¹⁰⁹ Többek között ezeket nevesíti a Nürnberg város ebadó bevezetéséről szóló rendeletének 2.§ (1) bekezdés 3. pontja, illetve a Schwerin tartományi főváros ebadóról szóló rendeletének 5.§ 1. és 2. pontja.

¹¹⁰ Lásd itt: CHRIST – OEBBECKE 2016. 108-116., SCHWARTING 2006. 264-265. margószámok, és KASPER 2016. 247-262.

Az adónemet eredetileg tipikusan az üdülőtelepeken alkalmazták.¹¹¹ Az adó bevezetésének jogpolitikai céljai közé tartozott – a pénzügyi szempontok mellett – az, hogy az adóval a második lakástulajdon szerzését visszaszorítsák, melynek révén a helyi lakosok számára bővíthet a lakáskínálat.¹¹² Szintén az adónem speciális helyzetét tükrözi az, hogy 2005. augusztus 1. óta ismét valamennyi szövetségi tartományban lehetséges – bizonyos tartományokban (például Bajorországban) viszont korlátokkal – a települési önkormányzatok számára a másodlakás adó bevezetése, alkalmazási kötelezettség nélkül.¹¹³

A másodlakás adó esetében érdemes még utalni az ingatlanadóval kapcsolatos viszonyára, illetve az adónemmel szemben felmerült alkotmányossági aggályokra is. A másodlakás adót érintően ugyanis felmerült a kérdés, hogy alkotmányos volt-e az adónem alkalmazása az ingatlanadó fennállása mellett. A két adónem nem azonos, azonban a gazdasági következmények – lényegében azonos adótárgyak adóztatása – hasonlóak. A BVerfG viszont több döntésében is elhatárolta az említett adónemeket, és kimondta, hogy a másodlakás adó nem minősült olyan adónak, amelyet szövetségi törvény szabályoz, tehát jogszerűen vezethető be a kis helyi adók körében.¹¹⁴

A másodlakás adó esetén az adótárgy az adott településen fekvő második lakás birtoklása, amelyet legalább időnként lakhatásra szükséges használni. Az adó alanya az, aki a második lakást birtokolja. A második lakás birtokos fogalmának körében az a lényeges elem, hogy az említett személy számára meghatározott ideig jogszerűen saját használatra rendelkezésére álljon a második lakás. Ennek következtében az adó alanya lehet akár a második lakás tulajdonosa, bérbevevője, egyéb használati joggal rendelkező személy is.¹¹⁵ Mivel jogi személy ténylegesen nem tudja használni a második lakást, ezért nem is válhat az adó alanyává.¹¹⁶

Az adóalapot bérleti jogviszony esetén az éves nettó bérleti díj (*Kaltmiete*) képezi, saját tulajdonú használat esetén pedig az az összeg jelenti, amennyiért a második lakás az érintett települési önkormányzat

¹¹¹ SCHWARTING 2007. 264. margószám

¹¹² KASPER, 2006. 249.

¹¹³ 1988 és 2005 között Bajorországban a másodlakás adó tekintetében a bajor KAG-ban ideiglenesen adómegállapítás tilalom állt fenn. KASPER 2006. 248.

¹¹⁴ BVerfGE 65, 325, és BVerfGE 58, 230. Lásd itt: TROLL-EISELE 2014. 46.

¹¹⁵ Így rendelkezik többek között a Magdeburg Tartományi Főváros másodlakás adóról szóló rendeletének 2. § (1) bekezdése.

¹¹⁶ CHRIST – OEBBECKE 2016. 110.

területén általában bérbe adóható.¹¹⁷ Az adó mértékét az adóalap után százalékos adókulccsal írják elő.¹¹⁸

Az adókönyvitéseket többnyire szociális célok indokolják. Szociális okot jelent például a lakásnak a gyógyászati, betegápolási feladatok ellátására való használata, valamint meghatározott személyek (jövedelemmel nem rendelkező egyetemisták, katonák közösségi szálláson való) lakhatásának adómentes, kedvezményes elősegítése.¹¹⁹

3.5.3. Vadászati adó (Jagdsteuer)¹²⁰

A vadászati adó kiemelt helyzetét több ok is alátámasztja. Egyrészt az említett fényűzési adónem bevezetésének lehetősége számos esetben mindössze az önkormányzati közösségeket (bizonyos esetekben a megyei jogú városokat) illeti meg. Másrészt – amint arra már utaltam az 3.4.2. alpontban – több szövetségi tartományban a bevezetése teljes mértékében kizárt. Ezért lényegesen kevesebb települési önkormányzat, önkormányzati közösség alkalmazza a vadászati adót, mint például az ebadót vagy a másodiklakás adót. Végül szintén jelentős eltérés más bagatelladókhöz képest az, hogy több KAG is az adómérték körében konkrét rendelkezéseket tartalmaz.¹²¹

Az adótárgyat a település (megye) területén fekvő vadászati területen biztosított vadászati jog gyakorlása jelenti. A vadászati jog tartalmát a BJagdG határozza meg.¹²²

Az adó alanya a vadászati jog gyakorlására jogosított személy. Ez elváltik aszerint, hogy milyen formában illeti meg a meghatározott személyt a vadászati jog gyakorlása. Önálló vadászati jog esetén, amikor a vadászati jogot saját vadászati területen (*Eigenjagdbezirk*) gyakorolják,

¹¹⁷ Az adóalaphoz a rezszi és más mellékköltségek nem tartoznak hozzá. Ezt tükrözi a Magdeburg tartományi főváros másodiklakás adóról szóló rendeletének 7.§-a, illetve Dortmund város másodiklakás adó bevezetéséről szóló rendeletének 4.§-a is.

¹¹⁸ Így például Koblenz város másodiklakás adóról szóló rendeletének 6.§-a szerint az adó mértéke az adóalap 10 százaléka, Lipcse város másodiklakás adóról szóló rendeletének 6.§-a értelmében pedig 16 százaléka.

¹¹⁹ Az említett adómentességi okok közül nevesít többet például Stuttgart tartományi főváros másodiklakás adó bevezetéséről szóló rendeletének 3.§-a, valamint a Hannover tartományi főváros másodiklakás adó bevezetéséről szóló rendeletének 3.§-a is.

¹²⁰ Lásd itt: CHRIST – OEBBECKE 2016. 138-140. és KASPER 2006. 263-269.

¹²¹ Így rendelkezik többek között a BWKAG, a SächsKAG, illetve a RhPfKAG is, amelyek az adómértékre százalékos maximumot határoznak meg.

¹²² BJagdG 1. §

az adó alanya e terület tulajdonosa lesz. A vadászati jognak bérlet alapján való gyakorlása esetén pedig a bérbevevő lesz az adó alanya.¹²³

Az adóalapot a vadászati jog éves értéke képezi. Ez – amint az adóalanyánál már látható volt – elválik az önálló vadászati jog gyakorlása, valamint a vadászati jognak a bérlet alapján való gyakorlása esetén. A bérlet alapján történő vadászat esetén a vadászati jog éves értékét a bérleti díj határozza meg. Az önálló vadászati jog gyakorlása esetén az adó alapja az az érték lesz, amely a vadászati jog bérbeadásával elérhető lenne.¹²⁴ Adómértékként a települési önkormányzatok (önkormányzati közösségek) az adóalapra vetítve százalékos adókulcsot alkalmaznak.¹²⁵

Az adókönnyítések általában ahhoz igazodnak az adónem esetén, hogy a nem bérbevett vadászati jog esetén a vadászati jog jogosultja a szövetségi állam vagy szövetségi tartomány.¹²⁶

4. Összegzés

A német helyi adók rendszerének ismertetését követően kijelenthető, hogy azok rendkívül fontos szerepet játszanak a német települési önkormányzatok finanszírozásában. Az egyes adónemekből származó bevételek teremtik meg ugyanis azok számára jelentős részben az autonóm öngazgatás lehetőségét. Ez a magyar szabályozás esetében is így van.

Általánosságban elmondható, hogy mindkét helyi adórendszer hasonló komplexitásúnak számít, illetve a helyi adókból származó bevételeken belül az egyes adónemek hasonló százalékos aránnyal jelennek meg. A számos azonosság mellett az eltérések, amelyek főként jogalkotási, hatásköri, igazgatási jellegűek, az államszerkezetből fakadó eltérésekből származnak. Az azonosságok főként az egyes adónemek tényállási elemeiben fedezhetők fel.

A pénzügyi kiegyenlítés körében szükséges szót ejteni arról, hogy a német rendszerben a települési önkormányzatok jóval nagyobb mértékében részesednek a központi adóbevételekből (általános forgalmi

¹²³ Érdekesség, hogy a hazai vadászati szabályozással szemben a BJagdG 11.§ (5) bekezdése alapján az éves vadászati engedéllyel rendelkező magánszemélyek is lehetnek a vadászati jog bérbevevői.

¹²⁴ Az adóalaphoz egyebekben az adott évben felmerülő mellékköltségek (*Nebenleistungen*) is hozzátartoznak, így például a vadak etetése, a vadvédelem költségei. KASPER 2006. 266-267.

¹²⁵ Így például Mainz város vadászati adó megállapításáról szóló rendeletének 4.§ (1) bekezdése alapján az adómérték 15 százalék, Göttingen megye vadászati adóról szóló rendeletének 6.§-a szerint szintén 15 százalék.

¹²⁶ Ekként rendelkezik Schleswig-Flensburg megye vadászati adó bevezetéséről szóló rendeletének 4.§-a, valamint a Segeberg megye vadászati adó bevezetéséről szóló rendeletének 3.§-a is.

adó; személyi jövedelemadó), mint a magyar társaik. Ez számukra komoly finanszírozási előnyt, költségvetési kiegyensúlyozottságot jelent a hazai települési önkormányzatokkal szemben.

Az összegzés során pro és kontra érvek alapján mindenképpen érdemes számot vetni a német és a magyar helyi adók rendszerének összehasonlítása körében. Meglátásom szerint a hazai szabályozás előnyét jelenti a némettel szemben az, hogy magyar a jelentős helyi adónemek (helyi iparűzési adó; telek-és építményadó) adómegállapítását tekintve szabadabb, rugalmasabb szabályozással rendelkezik. Amíg ugyanis a német rendszerben az említett adónemek (*Gewerbesteuer*, *Grundsteuer*) esetében a települési önkormányzatok saját hatáskörükben lényegében az adómértékről dönthetnek, addig a hazai települési önkormányzatok számára a jogalkotó az adótényállás meghatározott elemeinek meghatározása körében jóval szélesebbre tárta a kapukat. E körben különösen érdemes kiemelni azt, hogy a magyar rendszerben a telek- és építményadót illetően a települési önkormányzatoknak lehetősége van a komoly alkotmányossági aggályokat is magában hordozó értékalapú adóztatás mellett a területalapú adóztatásra is.¹²⁷ Ez az adóalap meghatározási mód viszont szintén magában hordozhat problémákat is. Ugyanis a hazai joggyakorlat tapasztalataiból az látható, hogy a területalapú adóztatás körében számos esetben az egyes helyi önkormányzatok által bevezetett adónemek nem feleltek meg az arányosság követelményének.

A magyar rendszer rugalmasságát bizonyítja az, hogy a települési önkormányzatok saját elhatározásuk szerint dönthetnek valamennyi helyi adó bevezetéséről. Ezzel szemben Németországban a települési önkormányzatoknak kötelező bevezetni az iparűzési adót (*Gewerbesteuer*), és még az adómértéket sem állapíthatják meg szabadon.

A német rendszer előnyét jelenti viszont például az iparűzési adók körében az, hogy a *Gewerbesteuer* inkább vagyoni típusú adónem, ami a bevételek szempontjából kiegyensúlyozottabbnak számít, mint a hazai helyi iparűzési adó, amely nehezen kategorizálható adónem.¹²⁸

Végül a német kis helyi adók és a települési adók összevetésében megállapítható, hogy a német rendszer működése jelentős előnyben van a hazaival szemben. Előbbi ugyanis – köszönhetően például a több évtizedes

¹²⁷ Azt viszont ismételtelen szükséges megjegyezni, hogy 2025. január 1-jétől a területalapú adóztatás lehetőségét az „*Öffnungsklausel*” már megteremti a német települési önkormányzatok számára is.

¹²⁸ A Covid-19 járvány következtében az év végi német bevételi adatokból fény derülhet majd arra, hogy a *Gewerbesteuer* valóban megmaradt-e vagyonadónak, vagy – ahogyan arra már több német tudományos szakember is rámutatott – inkább egyfajta jövedelem-különadóvá válik.

időbeli előnyének, vagy éppen a BVerfG számos alkotmányossági vizsgálatának – sokkal kiforrottabb, így az idők során kialakulhatott az, mely helyi adók működőképeseek alkotmányossági, jogszerűségi, fiskális és társadalmi szempontból.

Rövidítések jegyzéke

AO: Abgabenordnung (adózás rendjéről szóló törvény)

BWKAG: Kommunalabgabengesetz von Baden-Württemberg (Baden-Württemberg helyi bevételekről szóló törvénye)

BayKAG: Kommunalabgabengesetz von Bayern (Bajorország helyi bevételekről szóló törvénye)

BbgKAG: Kommunalabgabengesetz von Brandenburg (Brandenburg helyi bevételekről szóló törvénye)

BewG: Bewertungsgesetz (értékelésről szóló törvény)

BJagdG: Bundesjagdgesetz (szövetségi vadászati törvény)

GewStG: Gewerbesteuerengesetz (iparüzési adóról szóló szövetségi törvény)

GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Németország Alaptörvénye)

GrStG: Grundsteuergesetz (szövetségi szinten szabályozott ingatlanadóról szóló törvény)

HKAG: Kommunalabgabengesetz von Hessen (Hessen helyi bevételekről szóló törvénye)

JStG: Jahressteuergesetz 2009 (2009 évi módosító adótörvény)

LSA-KAG: Kommunalabgabengesetz von Sachsen-Anhalt (Szász-Anhalt helyi bevételekről szóló törvénye)

M-VKAG: Kommunalabgabengesetz von Mecklenburg-Vorpommern (Mecklenburg-Elő-Pomeránia helyi bevételekről szóló törvénye)

NdsKAG: Kommunalabgabengesetz von Niedersachsen (Alsó-Szászország helyi bevételekről szóló törvénye)

NRWKAG: Kommunalabgabengesetz von Nordrhein-Westfalen (Észak Rajna-Vesztfália helyi bevételekről szóló törvénye)

RhPfkAG: Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz (Rajna-vidék-Pfalz helyi bevételekről szóló törvénye)

SächsKAG: Kommunalabgabengesetz von Sachsen (Szászország helyi bevételekről szóló törvénye)

SaarLKAG: Kommunalabgabengesetz von Saarland (Saar-vidék helyi bevételekről szóló törvénye)

SchlHKAG: Kommunalabgabengesetz von Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein helyi bevételekről szóló törvénye)

TKAG: Kommunalabgabengesetz von Thüringen (Türingia helyi bevételekről szóló törvénye)

Felhasznált irodalom

CHRIST, Josef – OEBBECKE, Janbernd szerk. (2016): *Handbuch Kommunalabgabenrecht. Steuern-Gebühren-Beiträge*, München, Verlag C.H. Beck

Finanzen und Steuern Realsteuervergleich - Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen 2016 (2017), Wiesbaden, Statistisches Bundesamt

https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00033199/2141010167004_Korr08092017.pdf (2020. 04. 05.)

Finanzen und Steuern Realsteuervergleich- Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen 2017 (2018), Wiesbaden, Statistisches Bundesamt

https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00041271/2141010177004.pdf (2020. 04. 05.)

Finanzen und Steuern Realsteuervergleich- Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen 2018 (2019), Wiesbaden, Statistisches Bundesamt

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Publikationen/Downloads-Realsteuern/realsteuervergleich-2141010187004.pdf?blob=publicationFile> (2020. 04. 05.)

KASPER, Andreas (2006): *Kommunale Steuern: Grundlagen des Gemeindesteuerrechts*, Stuttgart, Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH

KECSŐ Gábor (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása, a jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon, Anglia-USA-Magyarország*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó

KECSŐ Gábor (2018): *Az arányos helyi közteherviselés a területalapú vagyoadók körében* In: Menyhárd, Attila; Varga, István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 2. kötet. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 1544-1558.

SCHWARTING, Gunnar (2007): *Kommunale Steuern – Grundlage, Verfahren, Entwicklungstendenzen*, Berlin, Erich Schmidt Verlag

SCHWARZ, Kyrill-Alexander (2010): Artikel 106. In MANGOLDT, Hermann – KLEIN, Friedrich – STARCK, Christian szerk: *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3., Artikel 83-146.*, München, Verlag Vahlen, 1277-1333.

Statistisches Jahrbuch 2019 2019, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/statistisches-jahrbuch-2019-dl.pdf?__blob=publicationFile (2020. 04. 09.)

TIPKE, Klaus – LANG, Joachim szerk. (2010): *Steuerrecht*, Köln, Verlag dr. Otto Schmidt

TOMBOR Csaba (2019): A német helyi adók rendszere I. Alkotmányos alapok és a helyi iparűzési adó. *Themis* 2019/2. 46-76.

TROLL, Max – EISELE, Dirk (2014): *Grundsteuergesetz Kommentar*, München, Verlag Franz Vahlen

The structure of the local tax system in Germany II.¹²⁹ **Summary**

In my second paper, I continue presenting the structure of the German local tax system. First, I deal with the regulation of the German property tax. In this relation, I analyse the special role of the mentioned type of tax within the German local tax system and the characteristics of this tax through the components of the facts of taxation as well. Concerning the tax base of the property tax, the existing constitutional concerns will be

¹²⁹ Part I of the article was published in Themis in December 2019
https://www.ajk.elte.hu/media/c2/4c/854641d00f5f1265b0b1a2a4a99ff2346961e83dfc21981f3033a57fc559/THEMIS_2019_dec.pdf

reviewed in the light of the recent decision of *the Bundesverfassungsgericht* (German Constitutional Court), which is closely related to this constitutional problem. Finally, in the last chapter of my paper the main general rules of the German „small local taxes“ (*die kleine Gemeindesteuern*) are presented. As part of this legal analysis, I would like to point out the similarities and differences of solutions applied by each federal state by using three different types of such „small local taxes“.

II. RÉSZ
POLITIKATUDOMÁNYI TANULMÁNYOK

Farkas Attila

ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet

Témavezető: Tóth Csaba PhD

A 2018-as országgyűlési kampány napirendjei

I. Bevezetés

Tanulmányomban a 2018-as országgyűlési kampány napirendjeit elemzem. A szakirodalmat fellelőzve az első probléma, amivel a kutatók találkozhatnak, az a különböző napirendekre vonatkozó definíciók. A kutatók alapvetően egy szűkebb és egy tágabb definíciót alkalmaznak az egyes napirendek meghatározásakor. A vita abban áll, mit értünk a „politikai napirend” kifejezés alatt. A kutatók egy része amellett érvel, hogy szűkebb értelemben véve a politikai napirend csak a kormány, a pártok és a parlament, azaz a politikai intézmények napirendjét jelenti. A másik részük pedig azt állítja, hogy a politikai napirendbe nem csak a szűken vett politikai intézmények napirendjei tartoznak bele, hanem a média és a közvélemény napirendjei is.¹ A kutatásomnak alapvetően nem célja, hogy igazságot tegyen a fogalmi zavarban, azonban fontosnak tartom definiálni, hogy jelen tanulmányban mit értek az egyes fogalmak alatt. A tágabb definíció szerint jelen kutatásban egy politikai napirendi elemzést mutatok be, amelynek része a média napirendje, a közvélemény napirendje és a „klasszikus” politika napirendje (kormányzat, pártok, parlament) is. Azonban a „klasszikus” politikai napirenden belül csak a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (röviden: Fidesz) napirendjét elemzem, tehát nem vizsgálom más szereplő, például az ellenzéki pártok vagy a parlament napirendjét sem. Rogers és Dearing (1988) kutatása is azt erősíti meg, hogy a három különböző napirendet ajánlott külön-külön tárgyalni, pontosan azért, mert befolyással vannak egymásra.² A média napirendje megmutatja, hogy az adott médium, vagy médiumok összessége milyen hírszelektációs folyamatokat működtet. McCombs és Shaw meghatározó

¹ TÖRÖK 2005; WEAVER et al. 2004.

² ROGERS-DEARING 1998.

tanulmányában a médiát az információk kapuőrének is nevezi. Ennek oka, hogy a rendkívül nagy számú hírből, amely érkezhets akár a politikai oldalról, akár pedig a közvélemény oldaláról, csak véges számú hírről tudósít. Az egyes hírek kiválasztásával, szelekciójával a híreknek fontosságot ad, míg más hírekről nem számol be. Ezáltal meghatározza, miről gondolkodjanak az emberek.³ A közvélemény napirendjére a közvélemény által fontosnak tartott ügyek kerülnek, ahol szintén létrehozható fontossági sorrend. Ennek alapján elmondható, hogy a közvélemény napirendje is folyamatosan változik, aszerint, hogy a közvélemény mit tart fontosnak az adott pillanatban.⁴

II. Kutatási kérdés és adatok

Kutatásomban megvizsgálom, melyek voltak a Fidesz fő üzenetei, miként alakult a közvélemény, és a média napirendje a 2018-as országgyűlési választásokat megelőző két hónapban. Elemzésem fókuszában az *agenda-setting* jelensége áll, ami röviden a fontosság átvitelét jelenti egy-egy ügyben a napirendek között.⁵ Tanulmányom fő kérdése, hogy át tudta-e ültetni üzeneteit a Fidesz a média vagy a közvélemény napirendjére?

Kutatásom korlátja, hogy leginkább csak az országos szintű ügyeket, üzeneteket képes vizsgálni. Minden bizonnyal helyi szinten is – akár választókerületenként vagy városokként – rengeteg sajátos ügy volt a kampány során, de ezeket az ügyeket ebben a kutatásban nem vizsgálom. A Fidesz napirendjét Orbán Viktor által elmondott beszédeken és a Fidesz által kiadott közleményeken keresztül elemzem. Kétségtelenül a miniszterelnök nem az egyetlen ember, aki megjelenítené a kampány során a Fideszt és annak kommunikációját. De minden bizonnyal ő van a legnagyobb hatással a mostani kampányokra, neki van a legnagyobb befolyása párton belül. Tehát jó eséllyel feltételezhetem, hogy országos szinten a Fidesz kommunikációjának első számú megjelenítője, közvetítője.

A miniszterelnök által elmondott beszédeket a tartalomelemzés módszerével vizsgálom és rendszerezem, hogy melyek voltak azok az ügyek, amelyeket közvetíteni szeretett volna. Az elemzés célja, hogy megállapítsam, milyen ügyek jelentek meg Orbán Viktor részéről a

³ MCCOMBS-SHAW 1972.

⁴ DOWNS 1972.

⁵ NORRIS et. al. 1999.

kampány során. A Fidesz által kiadott közleményeket ugyanezzel a módszerrel vizsgálom.

A kutatás ezt követő részében a médiában megjelent ügyeket veszem górcső alá. Terjedelmi és adathiányossági okok miatt az RTL Klub, a TV2, az index.hu, az origo.hu, a Magyar Nemzet, a Magyar Idők és a Népszava tartalmait vizsgálom meg. E vizsgálat célja, hogy megállapítsam, mely ügyek domináltak a kampány során a média napirendjén, azaz egész pontosan a fősodratú média napirendjén. Sajnos jelen esetben nem volt lehetőségem a média egészét lefedő adatokból vizsgálni a napirendeket, ezért csak a legnagyobb eléréssel rendelkező médiumokat választottam ki vegyesen.

Végül a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet kutatása alapján összevetem az így kapott adatokat a közvélemény számára legfontosabb ügyekkel. A Medián bizonyos időközönként méri, hogy a közvélemény szerint melyek a legfontosabb politikai ügyek. Ezt a Medián 2018. február-márciusi adatain mutatom be. Fontos hangsúlyozni, hogy a felvett minta országos, tehát helyi ügyeket – akárcsak a média és a Fidesz esetében – itt sem fogok elemezni.

III. A Fidesz napirendje

A Fidesz napirendjét a párt által közétett közlemények és a miniszterelnök által elmondott beszédek alapján elemzem. A párt közleményei megtalálhatóak a Fidesz honlapján, a miniszterelnök beszédeinek leírata pedig kormány weboldalán.⁶ A vizsgált időszak a választásokat megelőző, két hónapos intervallum 2018. február 8-tól 2018. április 8-ig tartott. Ezen időszak alatt a Fidesz 1127 közleményt jelentetett meg, amelyeket kategóriákba rendeztem aszerint, hogy milyen üzenetet közvetítettek. Öt kategóriát hoztam létre, az első a migrációval kapcsolatos kategória, a második az ellenzékkel kapcsolatos, a harmadik a gazdasággal, a negyedik az egyéb pozitív hírek (például oktatás, egészségügy), az utolsó pedig az egyéb kategória.

A migrációs kategóriába soroltam be azokat a közleményeket, amelyeknek témája a migrációval foglalkozott. Ide tartoztak azok a közlemények is, amelyek Soros Györgyöt említik, vagy egyéb migrációhoz kapcsolódó témakört (például ENSZ paktum, egyéb brüsszeli szabályozások vagy erre tett utalások).

⁶ <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk> Letöltés ideje: 2020. április 17.
<https://fidesz.hu/hirek> Letöltés ideje: 2020. április 17.

Az ellenzékkel kapcsolatos kategóriába soroltam azokat a közleményeket, amelyek ellenzéki pártról, vagy ellenzéki politikusról szóltak. Nem vettem külön a jobboldali és baloldali ellenzékot ezekben az esetekben.

A következő nagy csoport, az a gazdasági közlemények, fejlesztéssel kapcsolatos közlemények voltak. Ebbe a kategóriába soroltam be azokat a közleményeket, amelyek például fejlesztésekről, gyáravatóról vagy egyéb gazdasági hírekről, foglalkoztatottságról, munkanélküliségről szóltak.

Az egyéb pozitív kategóriába soroltam az összes olyan közleményt, amelyekben nem gazdasági hírek, hanem egészségügyi vagy oktatási, illetve egyéb szakpolitikai pozitív hírek jelentek meg.

Létrehoztam még egy egyéb kategóriát. Ebbe a kategóriába került az összes többi közlemény, amelyek például nemzetközi kapcsolatok alakulásáról, külpolitikáról vagy egyéb más témáról számoltak be.

1. táblázat A Fidesz közleményei a 2018-as kampányban

Közlemények típusa	Darabszáma
Migráció	388
Ellenzék	182
Gazdaság, fejlesztések	304
Egyéb pozitív	64
Egyéb	189
Összesen	1127

Forrás: Saját szerkesztés

A felvett adatok alapján elmondható, hogy a Fidesz közleményeit egyértelműen a migrációs tematika uralta, a fő üzenet az volt, hogy a migráció veszélyt jelent Magyarországra. A közlemények egyharmad része a migrációval foglalkozott. A második legtöbb közlemény valamilyen fejlesztésről vagy pozitív gazdasági hírről számolt be. 304 ilyen közlemény jelent meg az időszak alatt. Ha ehhez hozzáadom a 64 egyéb pozitív közleményt, akkor szinte darabra pontosan jutott egy migrációs közleményre, egy pozitív közlemény. Ez a szám körülbelül az összes közlemény szintén egyharmad részét jelenti. A maradék egyharmad pedig megoszlott az ellenzékéről szóló közlemények és az egyéb közlemények között. Így kijelenthető, hogy a Fidesz harmadik fő témakörének az ellenzékéről szóló negatív üzeneteket választotta (pozitív vagy semleges hangvételű közlemény nem jelent meg az ellenzékéről). Az egyéb

kategóriába pedig vegyesen találhatóak külpolitikáról szóló közlemények (például, hogy a külügyminiszter kivel tárgyalt, illetve egyéb egyik kategóriába sem sorolható közlemények).

A rögzített adatok alapján kijelenthető, hogy a Fidesz fő üzenete a migrációs témához kapcsolódott. A migrációt lehetséges veszélyként állították be a választók felé, ahogyan korábban tették ezt a rendszeres kormányzati kampányaik során. Azt üzenték, ha a választók nem a Fideszre szavaznak, akkor senki sem fogja megvédeni őket a bevándorlóktól. A párt igyekezett úgy pozicionálni magát, mint az egyetlen erőt, aki képes megvédeni az országot a rá „veszélyként leselkedő” migrációtól. Nem ez az első alkalom, hogy a migrációt, mint veszélyforrást állítják be a választók felé. A párt a 2015-ös menekültválság óta igyekszik napirenden tartani a migráció kérdését, amihez később sikeresen hozzákapcsolták Soros György személyét is. Ez a bevándorlóellenes kommunikáció a 2018-as országgyűlési kampány időszakában ért a csúcspontjára.

A migrációs tematika mellett a második legfontosabb téma egyértelműen a gazdaság volt. Napi több közlemény is szólt az újonnan átadott létesítményekről, legyen az gyár, vagy bicikliút. A második fő üzenetként azt sugallta a párt, hogy jó kezekben van a gazdaság, és ez csak abban az esetben marad így, ha az emberek továbbra is bizalmat szavaznak a pártnak.

A közlemények alapján elmondható, hogy a Fidesz kommunikációját ez a két nagy téma uralta. A migráció témája mint veszély, a gazdasági fejlődés és jólét mint lehetőség jelent meg. További téma volt még, hogy az ország jó nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezik, illetve, hogy az oktatásban és az egészségügyben is történtek pozitív változások, azonban ezek kevésbé voltak hangsúlyos elemek.

A migrációs és pozitív üzeneteken kívül a harmadik jól elkülöníthető csoportot az ellenzékről szóló negatív közlemények adták. Ezek általában reakciók voltak a többi párt megszólalásaira, vagy negatívan tüntették fel hol a jobb, hol pedig a baloldali ellenzéki pártokat és politikusokat. A párt azt sugallta, hogy mindegy, hogy jobb vagy baloldali ellenzéki pártról beszélünk, azokban káosz uralkodik, és botrány botrányt követ. Így ezekben az esetekben az egyik nap a baloldali ellenzék tagjait támadták, másik nap pedig a Jobbikot vagy a Jobbik politikusait.

A miniszterelnöki beszédek többségében hasonló tematikát követtek.

A vizsgált időszakban 29 alkalommal mondott beszédet a miniszterelnök (a Facebook-ra feltöltött videóik nem képezik az elemzés tárgyát). A 29

beszéd egymáshoz hasonló módon épült fel. Ebben az időszakban gyakran adott át valamilyen beruházást, hiszen ez önmagában is pozitív üzenettel bír, az ország fejlődik. De néhány interjú és egyéb beszédek is szerepelnek az adatbázisban. A miniszterelnöki beszédek kiemelt fontossággal bírnak, ugyanis a médiában bevett szokás, hogy ezekről összefoglalót készítenek az esti híradókba, megjelennek a másnapi újságokban és az online média sem hagyja figyelmen kívül.

A miniszterelnök beszédeinek elemzéséhez az általam korábban létrehozott kategóriákat használtam. A beszédeknek két fő üzenete volt. Az egyik, hogy a gazdaság növekedő pályán van, az ország fejlődik. Már maguk az események is, amelyeken felszólalt, ezt sugallták. Azonban minden gyáratvón, átadón a beszédek végén a migrációs témára fókuszált, összhangban a Fidesz közleményeivel. A beszédek másik fő üzenete szerint csak a jelenlegi vezetés képes megvédeni az országot a bevándorlóktól.

Beszédeiben a két témakörön kívül mást csak kivételes alkalmakkor említett. Módszertani különbség, hogy a közleményekkel ellentétben itt egy beszéden belül akár két üzenetet is azonosítottam. Ennek oka, hogy a beszédek sokkal hosszabbak voltak, mint a közlemények, és jól elkülöníthetően, az esetek többségében több témát is érintett a miniszterelnök.

2. táblázat Orbán Viktor beszédei a 2018-as kampányban

Témakörök	darabszám
Migráció	24
Gazdaság, fejlesztések	17
Külpolitika	11
Egyéb	6
Összes megjelenített üzenet	58

Forrás: Saját szerkesztés

A 29 beszédből mindössze három olyan alkalom volt, amikor nem említett migrációs, vagy gazdasági témát. Az egyik egy temetésen elhangzott beszéd, a másik a téli olimpiakonok kitüntetésén elmondott beszéd, a harmadik pedig külpolitikai esemény megnyitóján volt. Bármilyen más eseményen két fő üzenetet közvetített a miniszterelnök: a gazdasági fejlődés, mint pozitív üzenet és lehetőség és a migráció, mint veszély.

Összegezve a Fidesz napirendje a következőképpen alakult: A 2018-as országgyűlési választási kampány során két fő üzenetet fogalmazott meg a párt. Az első, amely a migrációra hívja fel a figyelmet és arra, hogy csak ők képesek megvédeni az országot a „veszélytől”. A második, hogy a kormányzás nyolc évében rengeteg pozitív gazdasági eredményt tudnak felmutatni, az ország fejlődik, és a gazdaság emelkedő pályán van. A harmadik üzenet ezek mellett pedig, hogy az ellenzék alkalmatlan az ország vezetésére. Egyrészt ezt összekötötték a migráció kérdésével, azaz, hogy a Fidesz megvédené a választókat a bevándorlótól, az ellenzéki pártok pedig nem. Illetve, ameddig a Fidesz növekvő pályára állította a gazdaságot és kvázi jólétben élhetnek a magyarok, addig az ellenzék ezt tönkretenné. A két fő veszélyforrás tehát a migráció és az ellenzék volt, amely mellett egy pozitív üzenet is megfogalmazódott, ez pedig a növekvő gazdaság és jólét. A közleményekkel ellentétben a miniszterelnök egyetlen beszédében sem említette az ellenzéki pártokat vagy politikusokat, ezzel is azt sugallva, hogy személye a pártok felett áll.

IV. A média napirendje

A média napirendjének megállapításához szintén 2018. február 8-tól 2018. április 8-ig tartó időszakot vizsgáltam. A vizsgált időszak alatt nem volt lehetőség az összes médium összes megjelent politikai hírének bevenni a korpuszba, csak a „főbb” médiumok kerültek bele. Ennek ellenére rendkívül nagy adathalmazt kaptam, amely 2031 darab cikket, tudósítást, összefoglaló néven kommunikációs aktivitást tartalmazott. Az online médiánál az index.hu és az origo.hu, a televíziós csatornák esetében a TV2 és az RTL Klub, a nyomtatott sajtó esetében pedig a Magyar Nemzet, a Népszava és a Magyar Idők megjelent tartalmait elemeztem. Az említett médiumoknál az adott intervallumban megjelent politikai hírek képezik az elemzés tárgyát. A televíziós csatornáknál az esti híradók politikai híreit elemeztem, a nyomtatott anyagnál pedig a címdalán megjelent politikai híreket. Az online sajtóban az adott napon megjelent összes politikai hírt megvizsgáltam. Külpolitikai hírek nem képezték az elemzés tárgyát.⁷

A híreket témájuk és tartalmuk alapján kategóriákba soroltam. Ez alapján nyolc nagy kategóriát különítettem el. Az első kategóriába azok a kommunikációs aktivitások kerültek, amelyek a migrációval foglalkoztak, a közlemények kategorizálásához hasonlóan ide soroltam a Soros Györggyel

⁷ Itt szeretnék köszönetet mondani Varga Miklósnak, aki hatalmas segítséget nyújtott a médiában megjelent aktivitások rögzítésében és rendelkezésemre bocsátotta az adatokat.

foglalkozó aktivitásokat is. A második és harmadik kategóriában az ellenzékkel foglalkozó aktivitások kerültek, külön a pozitív és a negatív hangvételű aktivitások. Minden olyan aktivitást ide soroltam, amely botrányral vagy ellenzéki politikusok lejáratásával függött össze. Továbbá, ha az ellenzéki pártok programját említették, esetleges jó szereplésüket. A negyedik és ötödik kategóriába a Kormány vagy kormánypárttal foglalkozó pozitív és negatív aktivitások kerültek. Hasonlóan az ellenzéki kategóriához ide soroltam a botrányokat és a korrupciós ügyeket, illetve azokat az aktivitásokat, amelyek pozitív színben tüntették fel a Fideszt. A hatodik és hetedik kategóriába pedig gazdasággal, fejlesztésekkel kapcsolatos aktivitások kerültek, szintén pozitív és negatív megítélésben. A pozitívhoz jellemzően a kedvező gazdasági adatok kerültek (például csökkent a munkanélküliség, nőttek a fizetések, új gyárat avattak). A negatívhoz jellemzően a kedvezőtlen gazdasági adatok kerültek (például drágult az élet). Végül a nyolcadik kategória az „egyéb”. Ide kerültek azok az aktivitások, amelyeket egyetlen korábbi kategóriába sem tudtam besorolni.

A médiumokat két csoportra osztottam. Az egyik csoport a kormánypárti médiumok, a másik a nem kormánypárti médiumok. Ehhez a médiumok tulajdonosi hátterét vizsgáltam meg, illetve hazai tanulmányokat tekintettem át annak érdekében, hogy döntsek az egyes médiumok hovatartozásáról.⁸

3. táblázat A főbb médiumok által megjelentetett aktivitások kategóriák szerint

	Migráció	Ellenzéki pozitív	Ellenzéki negatív	Kormány pozitív	Kormány negatív	Gazdasági pozitív	Gazdasági negatív	Egyéb
RTL Klub	44	56	17	20	99	51	29	9
TV2	176	-	136	32	-	46	-	3
index.hu	39	40	27	14	120	10	16	7
origo.hu	157	2	196	36	-	3	-	1
Magyar Nemzet	18	20	11	4	114	3	41	6
Népszava	3	24	1	-	74	9	24	3
Magyar Idők	83	1	94	19	-	88	1	4

Forrás: saját szerkesztés

A rögzített adatok alapján elmondható, hogy a kormánypárti médiumok (TV2, origo.hu, Magyar Idők) sokkal aktívabbak voltak a kampány során a nem kormánypárti médiumoknál (RTL Klub, index.hu, Magyar Nemzet, Népszava). Ennek ellenére a megjelent aktivitásokat tekintve egyáltalán

⁸ BÁTORFY 2017; MÉRTÉK 2019; SZABÓ et. al. 2015.

nem voltak kiegyensúlyozottak. Elmondható, hogy a kormánypártokhoz közel álló médiumok szinte kizárólag csak migrációval kapcsolatos híreket, az ellenzékéről negatív híreket, illetve a gazdaságról szóló pozitív híreket jelentettek meg. Szinte alig találni olyan hírt, amely az ellenzékét pozitív színben tüntette volna fel, vagy esetleg a gazdaságot negatív színben. Ezzel szemben a nem kormánypárti médiumok által megjelentetett hírek vegyesebb képet mutatnak.

Az RTL Klub híradóiban az adott időszakban 325 tudósítás jelent meg. Ezekben jól láthatóan domináltak a kormánypártról szóló negatív hírek. Ilyen volt az Elios ügy, Semjén Zsolt vadász ügyei, és az ehhez hasonló, a kormánypártokat negatívan érintő ügyek. A híradók 30%-ában ilyen hírekről számoltak be. Ezt követően vegyesen a pozitív ellenzéki és a pozitív gazdasági hírek következtek. Majd a migráció témája, csak a negyedik legfontosabbként jelent meg. Ezzel a három témával (pozitív ellenzéki, pozitív gazdasági, migráció) nagyjából egyenlő mértékben 17%, 16% és 14%-ban foglalkozott a híradó.

A TV2 híradója teljes mértékben eltér az RTL Klubétól. Szinte kizárólag a Fidesz által napirenden tartott három fő témára fókuszált, ami a migráció, az ellenzékéről szóló negatív hírek és a gazdaságról szóló pozitív hírek voltak. A migrációs tematika tette ki a tudósításaik majdnem felét, egész pontosan 45%-át. 35%-át pedig az ellenzékéről szóló negatív tudósítások. A TV2 híradójában tehát az esetek 80%-ában vagy migrációs hírről tudósítottak, vagy pedig az ellenzéki pártokról negatív hangsúllyal. A maradék 20%-ot pedig a gazdaságról és a kormánypártról szóló pozitív tudósítások tették ki.

Az index.hu-n 273 cikk jelent meg, amelyeknek majdnem fele (44%-a) a kormánypártról szóló negatív hír volt. Az RTL Klubhoz hasonlóan ezek a kormánypárthoz köthető különböző korrupciós ügyekről szóló tudósítást jelentették. Ezt követően a migrációról (14%) és az ellenzéki pozitív hírekről tudósítottak a legtöbbit (15%). A többi cikk kisebb szeletet foglalt el vegyesen a tudósításaik között. Megállapítható, hogy az index.hu-n megjelent cikkek tartalmában jelentős a hasonlóság az RTL Klub híradójával.

Az origo.hu volt a legaktívabb, 395 cikk jelent meg, amelyeknek 50%-a az ellenzéki pártokkal foglalkozott, tette mindezt negatív hangsúllyal. Ezt követték 40%-kal a migrációs tartalmú cikkek. Fontos kiemelni, hogy ez azt jelenti, hogy az origo.hu-n szinte csak migrációs vagy az ellenzékét negatívan feltüntető cikk jelent meg. Rendkívül nagy a hasonlóság a TV2 és az origo.hu kommunikációs aktivitásai között, azzal a kivétellel, hogy az origo.hu-n nem jelentek meg pozitív gazdasági cikkek.

A Magyar Nemzet címlapjain 217, a Népszava címlapjain 138 cikk jelent meg. A Magyar Nemzet – amely ekkor a nem kormánypárti időszakát élte – nagymértékű egyezést mutat, a Népszava híreivel. Mindkét napilap 52 és 53 százalékban negatív hangvételű cikkeket közölt a kormánypartokról. Kormánypárti médiumokhoz képest a migrációs tematika itt hátrébb szorult. Az RTL Klubhoz és az index.hu-hoz hasonlóan ez a cikkeknek mindössze 9-17 százalékát tették ki. A harmadik jelentős hírblokk pedig a negatív gazdasági hírek voltak, amely 19 és 17 százalékot jelentett esetükben.

A Magyar Idők címlapjain 290 hír jelent meg három fő témakörben, szinte egyenlő arányban. Ezek az ellenzékről szóló negatív cikkek (32%), pozitív gazdasági hírek (30%) és migráció (29%) volt. Ezen felül néhány, a kormánypartokról szóló pozitív cikk jelent meg.

Különösen érdekes, ha a kormánypárti és nem kormánypárti médiumok csoportját hasonlítjuk össze a kumulált adatok alapján. A kormánypárthoz közel álló médiumokban háromféle kommunikációs aktivitás jelent meg. Az aktivitások 40-40%-ban foglalkoztak a migrációval és az ellenzékkel, és körülbelül 20%-ban pedig pozitív gazdasági hírekről tudósítottak, vagy valamilyen egyéb pozitív hírről, amely a kormánypartokkal volt kapcsolatos. Más jellegű kommunikációs aktivitás a két hónapos kampányidőszak alatt szinte alig jelent meg. Látható, hogy a kormánypárti médiumok aktivitása szinte teljesen egybeesett a Fidesz napirendjével. Azaz pontosan ugyanolyan típusú híreket, és szinte ugyanolyan hangsúllyal jelentettek meg, mint a Fidesz.

Igen nehéz megállapítani, mit jelent a kiegyensúlyozott tájékoztatás, és a kutatásomnak ez nem is célja. Azonban az látható, hogy a nem kormánypárti médiumok hírei jóval változatosabbak voltak. 43%-ban a kormánypartokról szóló negatív híreket jelentettek meg, ez tette ki aktivitásuk legnagyobb részét, azonban a migrációs téma is helyet kapott, illetve a gazdasági híreknek mind a pozitív, mind a negatív oldala. Ezért kijelenthető, hogy a nem kormánypárti médiumok – ellentétben a kormánypárti médiumok csoportjával – csak részben vették át a Fidesz napirendjét. A migrációs tematika, mint fő összekötő kapocs, ezekben a médiumokban is megjelent.

Hogy a médiumok – főként a nem kormánypárti csoport – többi napirenden lévő ügye honnan származhatott, arról közelebbi képet mutat Varga Miklós (2018) elemzése.⁹ Több olyan ügy is volt a kampány során, amely (látszólag) nem a partoktól indult, hanem a média saját maga volt

⁹ VARGA 2018.

a kezdeményező. Ilyen ügyek voltak főként a kormánypárttal kapcsolatos negatív hírek, például a korrupciós botrányok.

Elemzésemben nem a konkrét ügyek szerint kategorizáltam, hanem a megjelent hírek fő üzenetét és típusát vizsgáltam.¹⁰ Azonban, ha megnézem a konkrét ügyeket, akkor itt is jelentős hasonlóság található a Fidesz és a média napirendje között, ami különösen igaz a kormánypárti médiumokra.

Varga Miklós tanulmányában megvizsgálta, mely ügyekkel foglalkoztak kiemelten az egyes médiumok. Elemzése alapján elmondható, hogy a Fidesz által kezdeményezett ügyek szinte mindig kiemelt hírként szerepeltek a kormánypárti média napirendjén, továbbá a nem kormánypárti médiumok is gyakran beszámoltak róla. Ez azt jelenti, hogy ha a Fidesz valamelyik ellenzéki politikust vette célkeresztjébe (például Hadházy Ákost, Juhász Pétert, Vona Gábort), akkor ezek a hírek szinte azonnal kiemelt ügyként kerültek a kormánypárti médiumok napirendjére. A migrációs témájú hírekről – mint például a migráció veszélyei, illetve a Stop Soros törvénytervezet – azonban megállapította, hogy kiemelt hírként szerepelt mindkét csoport médiumaiban.¹¹

Azok az ügyek, amelyek nem kedveztek a kormánypártnak, kevésbé jelentek meg a kormánypárti médiában is. Ilyen ügyek voltak az Elios közbeszerzések ügyei, Kósa Lajos örökségéről szóló hírek vagy Semjén Zsolt vadászattal kapcsolatos ügye. Bár volt rá példa, hogy a kormánypárti médiumok is beszámoltak ezekről, viszont ebben az esetben gyakran úgy, hogy a lényegi történéseket kihagyták a hírből, csak a Fidesz reakcióit mutatták be. A nem kormánypárti médiumok esetében ezek az ügyek lényegesen nagyobb hangsúllyal szerepeltek. Varga elemzése is megjegyzi, hogy az ellenzéket érintő botrányos ügyek kiemelten szerepeltek a kormánypárti média napirendjén, ide tartoztak Hadházy Ákos ügyei, Czeglédy Csaba ügye, Juhász Péterrel kapcsolatos botrány, vagy a Jobbikot lejárató ügyek. *„A kormányközeli média ezen ügyeket gyakran ismétlő, nyomatékosító jelleggel tartotta napirendjén – a kormánypárti kommunikáció irányvonalaival párhuzamosan, amelyet a kormánykritikus sajtó nem minden esetben követett”*.¹² Ezt a rövid, de lényegi megállapítást, elemzésemben is csak megerősíteni tudtam.

Fontos megjegyezni, ha a kormánypárti médiumok híreit és az egyes ügyek arányát nézem, akkor ez magasfokú egyezőséget mutat Fidesz napirendjével. A Fidesz tehát teljes egészében a kormánypárti médiumok

¹⁰ Ilyen konkrét ügyek voltak például az Elios botrány, Semjén Zsolt vadászata vagy Czeglédy Csaba ügye.

¹¹ VARGA 2018.

¹² VARGA 2018:494.

napirendjére tudta tüzni a saját politikai napirendjét, és jelentősen befolyásolta a nem kormánypárti médiumok napirendjét is. Hiszen a pozitív gazdasági hírek és a migráció a nem kormánypárti médiumok tudósításaiban is megjelent, az ellenzékéről szóló negatív hírek azonban kevésbé. Összességében megállapítható, hogy a Fidesz sikerrel vitte át üzeneteit a médiába.

V. A közvélemény napirendje

A Comparative Agendas Projekt adatbázisában egészen 2002-ig visszamenőleg megtalálhatók azok a felmérések, amelyekben a választókat arról kérdezték, hogy véleményük szerint melyek voltak az adott időszak legfontosabb ügyei.¹³ A Medián 2018. márciusban végzett közvéleménykutatásában 10 ügy közül kellett a válaszadóknak jelölni azokat, amelyekről hallottak, illetve kiválasztani az általuk legfontosabbnak vélt ügyet. A közvéleménykutatás 1200 fős reprezentatív mintán készült, így az adatok elemzése után megállapítható, melyek voltak a legfontosabb ügyek a közvélemény napirendjén.

¹³ BODA-SEBŐK 2018. Az itt közölt adatok eredetileg a Boda Zsolt és Sebők Miklós által vezetett, "Hungarian Comparative Agendas Project, 2014-2017" című OTKA által finanszírozott (ÁJP K 109303) kutatásból származnak, az adatokat a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontja tette közzé. Sem az OTKA, sem a kutatás vezetői nem felelnek az itt közölt elemzés tartalmáért.
4. táblázat: A közvélemény napirendjén lévő ügyek a 2018-as kampányban. Forrás: Boda-Sebők 2018.

	Nem választotta %	Választotta %	Legfontosabb ügy %	Nem hallott róla %	Választotta + legfontosabb ügy %	Sorrend	Legfontosabb ügyek sorrendje	Választotta + legfontosabb ügy sorrend	Nem hallott róla
Magyarország 1300 menekültet fogadott be	29,2	43,7	8,6	18,6	52,3	2.	5.	4.	5.
Stop-Soros törvénycsomag	32,6	39,9	19,3	8,3	59,2	6.	1.	2.	10.
ELIOS ügy	26,4	42,5	14	17,2	56,4	3.	3.	3.	7.
Orbán Viktor éértékelője	45,9	27,6	7	19,5	34,6	8.	7.	8.	4.
Diákok tüntettek a Parlament előtt	29,8	40,6	6,8	15,2	37,3	5.	8.	7.	8.
Lázár János vadászkastélya	38,9	25,3	2,9	32,9	28,2	9.	10.	9.	2.
DK határon túli szavazati jog megszüntetése	25,3	46,1	14,2	14,3	60,3	1.	2.	1.	9.
Transparency International szerint Mo.-on nagy a korrupció	26,2	38,4	10,7	24,7	49,1	7.	4.	5.	3.
Ismert személy az egészségügyi szolgáltatások elégtelenségéről számolt be	37,9	20,6	3,8	37,8	24,3	10.	9.	10.	1.
Márky-Zay nagy fölénnyel nyert	33,7	41,7	7	17,7	48,7	4.	6.	6.	6.

A táblázat első oszlopában a közvéleménykutatásban lekérdezett ügyeket láthatjuk. A többi oszlopban pedig azok százalékos arányát, akik az adott ügyet fontosként vagy legfontosabbként jelölték meg. A táblázatban nem csak a százalékos megoszlást láthatjuk, hanem az egyes ügyek rangsorát is.

Az adatok alapján elmondható, hogy a legfontosabb ügy a Stop Soros törvénycsomag volt. Erről az ügyről szinte mindenki hallott és kiemelkedően magas, a választók majdnem 20%-a jelölte a legfontosabb ügyként. Ez az az ügy, amely jól megmutatja a kormánypártok tematizációs képességét. Elsőként a Fidesz napirendjén jelent meg, majd a média is átvette, végül megjelent a közvélemény napirendjén is. A Fidesz tehát részben sikerrel tematizálta a közvéleményt is. A másik fő üzenete a gazdasági fejlesztések, jólét kevésbé jelent meg a közvélemény napirendjén. Ennek oka lehet, hogy ezek a hírek nem fűzhetők fel egy nagy esemény köré, mint a bevándorlás, hanem több kisebb hír jelent meg róla. Bár a fő üzenetük kétségtelenül ugyanaz volt (fejlődik az ország), de ezek mindig egy-egy kisebb eseményről szóltak (például gyáravató). Részben igaz ez a Fidesz harmadik fő üzenetére, amely az ellenzéki pártok cselekvőképzetlenségéről és botrányairól szóltak. Folyamatosan napirenden próbáltak tartani ellenzéki botrányokat, de mindig más-más személlyel kapcsolatban (Hadházy Ákos, Juhász Péter, Vona Gábor), ami a médiában megjelent ugyan, azonban a közvélemény napirendjére láthatóan nehezen jutottak el a konkrét ügyek. Hasonló ez a pozitív gazdasági üzenetekhez. Sok kisebb ügy volt napirenden, amelyek ebben a formában kevésbé jelentek meg a közvélemény napirendjén. Érdekes kivétel lehet a DK kezdeményezése, miszerint meg kellene szüntetni a határon túliak szavazati jogát. A Stop Soros törvénycsomag mellett ez volt a másik ügy, amit a választók nagyon fontosként ítélték meg. Azonban ezt az ügyet nem lehet egyértelműen negatívként vagy pozitívként meghatározni a közvéleménykutatás adataiból. Ennek oka, hogy jelen esetben nem botrányról beszélhetünk, hanem ez a DK saját kezdeményezésű ügye volt. Valószínűsíthető, hogy a DK szavazói inkább egyetértettek ebben az ügyben és emiatt tartották fontosnak. Míg a kormánypárti szavazók inkább elítélhették ezt a kezdeményezést, de hallottak róla. Ez az ügy sokkal inkább a DK tematizációs képességét mutatta meg, mint a Fideszét. A napirendek elemzése szempontjából mindenképpen érdekes adat, hogy a kormánypártokra nézve kellemetlen hírek is a választók gondolkodásának homlokterébe kerültek. Ilyen volt az Elios ügy vagy a diákok tüntetése a parlament előtt. Bár a kormánypárti média szinte teljes egészében elhallgatta ezeket a híreket, mégis a választók jelentős része fontos ügynek tartotta, és kevesen voltak, akik nem hallottak róla. Szintén

igaz ez Márky-Zay győzelmére, ami azon kevés ügyek egyike volt, amelyet az ellenzéki pártok pozitív eseményként élhettek meg.

Összességében a Fidesz sikeresen tematizálta a média napirendjét. A kormánypárti médiumokban szinte teljes egészében azok az ügyek jelentek meg, amelyet a Fidesz szeretett volna, s gyakran a nem kormánypárti médiumok napirendjére is felkerültek ezek a hírek. Részben tematizálta a közvélemény napirendjét is, hiszen a migrációt emelte a választási kampány legfőbb témájává. Azonban ezen ügyek mellett megjelentek a Fidesz számára kedvezőtlen hírek is, amelyeknek szintén fontos szerepe volt a nem kormánypárti médiumok napirendjén, illetve a közvélemény napirendjén is.

VI. Konklúzió

Kutatásomban bemutattam a 2018-as országgyűlési kampány napirendjeit. Elsőként a Fidesz napirendjét vettem górcső alá. A Fidesz napirendjét a közlemények (1127 darab) és a miniszterelnök beszédei alapján (29 darab) elemeztem. Az elemzés megmutatta, hogy a Fidesz egyik fő üzenete a migráció volt. Ezt a témát veszélyként kommunikálták a választók felé, amelytől csak a párt képes megvédeni a választókat. A másik fő üzenete a pozitív gazdasági eredmények és események kommunikálása volt. Emellett megjelentek még az ellenzéki pártokat és politikusokat negatív színben feltüntető üzenetek. Érdeemes megjegyezni, hogy az ellenzékről szóló negatív üzenetek a miniszterelnök beszédeiben nem kaptak helyet, ezeket csak a közleményekben olvashattuk. Jól látható, hogy a miniszterelnök igyekezett magát a pártok fölé pozicionálni, erre utalt az is, hogy beszédeiben nem foglalkozott az ellenzékkel.

A Fidesz napirendje után a média napirendjét elemeztem. Itt nem volt lehetőségem az összes országos médium két hónapos aktivitását rögzíteni, így szükségszerűen leszűkítettem az elemezhető médiumok számát. A kormánypárti médiumok napirendje szinte teljes mértékben egyezést mutat a Fidesz napirendjével. A Fidesz azonban nem csak az ő napirendjüket befolyásolta. A nem kormánypárti médiumok csoportja is beszámolt a Fidesz által fontosnak gondolt ügyekről, így mindkét csoport médiumainál megjelentek a Fidesz üzenetei, azonban a nem kormánypárti médiumok kiegyensúlyozottabb tájékoztatást nyújtottak. Összességében a Fidesz sikerrel befolyásolta a média napirendjét a 2018-as országgyűlési választási kampány során.

A Fidesz és média napirendje után, a közvélemény napirendjét elemeztem a Medián közvéleménykutatása alapján. Jól látható, hogy itt megjelentek olyan ügyek is, amelyek a Fidesznek egyáltalán nem kedveztek. Ahogyan a nem kormánypárti médiumoknál, úgy a közvéleménynél is fontos helyet foglaltak el a különböző kormánypárthoz köthető korrupciós ügyek. A Fidesz három fő üzenete közül csak a migrációs téma jelent meg. Ennek oka, hogy a gazdasággal kapcsolatos kommunikáció nem volt felfűzhető egyetlen nagy üzenet köré (mint például 2014-ben a rezsicsökkentés), hanem több kisebb esemény történt az időszak alatt. Bár a Fidesz sikeresen átvitte a közvélemény napirendjére a migráció kérdését, a közvélemény napirendje mégis vegyesebb képet mutatott, azaz a Fidesz csak részben tudta elfoglalni.

Felhasznált irodalom

Bátorfy A. (2017): Az állam foglyul ejtésétől a piac fogvatartásáig. *Médiakutató* 18. évf., 1-2., 7-30.

Boda Zs. – Sebők M. (2018). A magyar közpolitikai napirend: Elméleti alapok, empirikus eredmények. 304 p. Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet, 2018.

Downs, A. (1972): Up and down with ecology: The issue attention cycle. *Public Interest*, 28, 38-50.

Mccombs, Maxwell – Shaw, Donald. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*. 36. 176-187. 10.1086/267990.

Mérték Médiaelemző Műhely (2019): Mindent beborít a Fidesz-közeli média, mertek.eu, 2019. április 25.

<https://mertek.eu/2019/04/25/mindent-beborit-a-fidesz-kozeli-media/> (letöltés: 2020. 04. 10.)

Norris, P. – Curtice, C. – Sanders, D. – Scammell, M. – Semetko, H. (1999): *On message: Communicating the Campaign*. London, Sage.

Rogers M. – Dearing J. (1988): Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going? *Annals of the International Communication Association* Volume 11, 1988 Issue 1: *Communication Yearbook* 11

Szabó, G. – Bene, M. – Antal, A. – Farkas, A. (2015): Kívül tágasabb! Radikális jobboldali médiumok a magyar médianyilvánosság hálózataiban. *Politikatudományi Szemle* 24. évf. 3. sz: 99-125

Török, G. (2005): A politikai napirend. Akadémiai, Budapest

Varga M. (2018): Kampány a média tükrében. Politikai napirendkutatás a 2018-as választásról. In: Böcskei B. – Szabó A. (szerk.): Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018. Napvilág, Budapest

Weaver, D. – McCombs, M. – Shaw, D. L. (2004): Agenda Settings Research: Issues, Attributes, and Influences In: Kaid, L. L.(szerk.) Handbook of Political Communication Research. Routledge. New York.

Agendas during the general election campaign in 2018

Summary

I analyze different agendas during the 2018 general elections in Hungary. First, I point out what was the Fidesz party's main topic during the election. Second, I examine the mainstream media outlets to find out the media agenda. Third, I analyze the public agenda based on a public opinion research dataset from 2018 March. The results are that the Fidesz main topic was the migration and the economy. They managed to partly thematize the media as well as the public agenda, thereby they made migration as the main topic of the 2018 general election campaign. However, many different topics showed up on the media and on the public agenda as well. In conclusion, Fidesz has managed to influence the media and public agenda partly.

Miskó Dávid

ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola

Témavezető: Stumpf István, egyetemi tanár (Széchenyi István Egyetem), egyetemi magántanár (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar)

**„Jól élünk, tehát éljen a kormány!” –
Az inkumbens kormány támogatottságának
magyarázata a gazdasági szavazás elméletének tükrében**

I. Bevezető gondolatok

A gazdasági szavazással kapcsolatos kutatások számos kérdést vetnek föl. Fókuszukban főként az a dilemma áll, hogy az inkumbens kormány¹ sorsa tényleg gazdasági megfontolások alapján dől-e el, és valóban büntetik-e vagy támogatják az érzékelt gazdasági kondícióknak megfelelően a választók, vagy ezek a gazdasági tényezők mégsem bírnak releváns hatással rájuk. Kérdésként merül fel az is, hogy az infláció, a munkanélküliség, esetleg a bevétel számít-e jobban a választóknak, amikor gazdasági mérlegelések alapján egy kormány vagy párt sorsáról döntenek. Az sem mindig egyértelmű, hogy az egyén saját anyagi helyzetét, vagy az ország gazdasági állapotának egészét vizsgálja döntésének meghozatalakor, mint ahogy az sem, hogy az inkumbens párt múltbéli teljesítményére vagy a jövőbeli ígéreteire, vagy saját elvárásaira, vagy érzelmeire alapozza a döntését.²

Alapvetően a kormányok a fő „manipulátorai” és irányítói a gazdaságnak, és különböző ideológiáktól vezérelve különböző módokon közelítik meg a gazdasági kérdéseket és a rájuk adható válaszokat. Színezettől függetlenül a kormányok eszközként kezelik a gazdaságot, hogy saját politikai irányelveiket és céljaikat megvalósítsák. Számos esetben egyéb gazdasági és nyomásgyakorló csoportok, gazdasági szakszervezetek is bevonódnak a gazdasági „politika csinálásba”, ezzel esetlegesen befolyásolva annak végső irányát. E csoportok hatása azonban országonként eltérő, és végül a gazdasággal kapcsolatos

¹ Inkumbens kormánynak vagy pártnak nevezzük az éppen hatalmon/hivatalban lévő kormányt, pártot.

² Lewis – Beck, Michael: Economics & Elections – The Major Western Democracies, The University of Michigan Press, 1990., Előszó (Preface)

játékszabályokat (adók, azok elköltése, hazai és nemzetközi kereskedelem, támogatások rendszere, stb.) mindenképp a kormány hozza meg.³

Alapesetben, amikor a gazdaság rosszul teljesít, akkor a választók a kormányt hibáztatják, ha jól, akkor megjutalmazzák azt. A kormányzat népszerűsége így a gazdaság jó vagy rossz teljesítménynek megfelelően ingadozhat, amit kifejezhet az a *„gazdasági szavazat, amely szimplán demonstrálja a kormány jelenlegi sikerességét a gazdaság menedzselésében”*.⁴

Jelen tanulmány a gazdasági szavazás elmélete sajátosságainak átfogó bemutatására törekszik. Célja kettős:

- egyrészt be kívánja mutatni azokat a szakirodalomban „divatos” főbb elméleti megközelítéseket, amelyek magyarázni igyekeznek a gazdaságnak a párt vagy kormányzat támogatottságára gyakorolt hatását;

- másrészt összegezni próbálja ezeket az elméleteket későbbi kutatások céljára.

A tanulmány terjedelmi okok miatt nem tér ki országelemzésekre. Ugyanakkor az esetleges elméleti sajátosságok, hasonlóságok és különbségek miatt ezek néhol példaként megjelennek. A tanulmány az elméleti felfedezések bemutatása mellett a gazdasági szavazást ösztönző tényezőket is megemlíti.

II. Mikor és hogyan történik a gazdasági szavazás?

1. Általános elméleti keret

A gazdasági teljesítmény és a párt vagy kormány támogatottsága között kapcsolat áll fenn. A következő fejezetben azokat az elméleti pontokat mutatom be, amelyek szerint eldől egy párt vagy kormány megítélése a választók gazdasági teljesítményről alkotott percepciójuk tükrében.⁵ Fontos hangsúlyozni, hogy a szakirodalom a gazdaság inkumbens támogatottságára gyakorolt hatását két nagyobb kontextusba helyezve vizsgálhatja. Lewis-Beck és Lobo különbséget tesz átlagos időkben és rendkívüli időkben történő gazdasági szavazás között, mivel – bár a

³ Evans, Jocelyn: Voters and Voting: An Introduction, SAGE Publications Ltd, London, 2004. 119.

⁴ Evans 2004. 119-120.

⁵ Sanders, David: The real economy and the perceived economy in popularity functions: how much do voters need to know? A study of British data, 1974–97, In: Electoral Studies 19., 2000. 275–294., 276.

következő bekezdésekben vizsgált pontok használhatósága megmarad –, de a gazdaság más-más hatással bír az egyik, illetve a másik esetben. A szerzők a rendkívüli idők alatt nemzetközi válságokat értenek, ahol nem egyértelmű „megtalálni” a gazdasági gondok felelősét.⁶

A legáltalánosabb és legdominánsabb, az elemzések folyamán legtöbbször használt elmélet a „jutalmazás-büntetés” tézis (*reward-punishment thesis*), amely értelmében, ha a választók elégedettek a jelenlegi gazdaság teljesítményével, állapotával, illetve helyeslik azt, akkor az inkumbens pártra szavaznak, azonban, ha elégedetlenek vele, vagy ellenzik azt, akkor ellenük voksolnak.⁷ A választók a kormányt tartják felelősnek a gazdasági eseményekért (felelősség-tézis)⁸, és egyes szerzők szerint a választás valójában „népszavazás a gazdaságról”.⁹ Ha „igenel” szavaznak a gazdasági helyzetre és kilátásokra, akkor marad hivatalban a kormány.

A választók leginkább a munkanélküliség és az infláció mértékére érzékenyek, és e két makroökonómiai indikátor tekintetében vizsgálják meg a kormány teljesítményét a gazdaságban. A két ráta alacsonyan tartása pozitívan hat a kormány támogatottságára, azonban, ha magas az infláció vagy a munkanélküliség, akkor „büntetik” az inkumbens kormányt a választáskor.¹⁰

Stegmaier és Lewis-Beck egyik tanulmányukban a fent említett viselkedést a gazdasági szavazás tradicionális fogalmának tekintik, és ezt az esetet nevezik inkumbens-orientált választói magatartásnak. Az olyan eseteket, amikor a választó azért támogat egy pártot még annak ellenére is, hogy nincs hivatalban, mert annak gazdasági elképzeléseivel ért egyet, azokban bízik, politika-orientált gazdasági szavazásnak hívják.¹¹

A gazdasági szavazás témájában végzett kutatások arra is rávilágítottak, hogy különbség lehet a bal- és jobboldali kormányok megítélése között egyes szempontok alapján, mivel mások a gazdasági elvárások a választók részéről. Egy baloldali kormányt magas munkanélküliségi ráta mellett szigorúbban büntetnek, mint egy jobboldalit, ugyanakkor egy jobboldali kormány magas infláció miatt

⁶ Lewis – Beck, Michael – Lobo, Marina Costa Lobo: The Economic Vote: Ordinary vs. Extraordinary Times, In: Arzheimer, Kai – Evans, Jocely – Lewis-Beck, Michael: Sage Handbook of Electoral Behaviour, New York, 2017. 606 – 607.

⁷ Sanders 2000. 277.; Lewis – Beck 1990. 34.

⁸ Lewis – Beck, Michael - Paldam, Martin: Economic Voting: An Introduction, In: Electoral Studies 19., 2000., 113–121., 114.

⁹ Duch, Raymond – Stevenson, Randy: Assessing the Magnitude of the Economic Vote Over Time and Across Nations, In: Electoral Studies 25., 2006. 528 – 547., 529.

¹⁰ Sanders 2000. 277.

¹¹ Stegmaier, Mary – Lewis-Beck, Michael: Learning the economic vote: Hungarian Forecasts, 1998 – 2010, In: Politics & Policy 37(4), 2009. 769 – 780., 770.

kaphat kevesebb támogatást, mint a baloldali.¹² Az elmélet alapja a Philips-görbe, amely szerint az inflációt és a munkanélküliséget lehetetlen egyszerre alacsonyan tartani.¹³

Léteznek az egyéni érzékeléstől függő, a pártok támogatottsági mintázatát befolyásolni képes elméletek is. A „jó-érzés faktor” (*feel-good factor*) megközelítése szerint a jelenlegi saját és országos gazdasági kilátásokkal kapcsolatban optimista választó úgy gondolja, hogy ez az állapot a középtávú jövőben is így marad, ezért az inkumbens kormány hatalomban tartásával a „status-quo” megőrzésében válik érdekeltté, és rá szavaz.¹⁴

Másik hasonló, szintén egyéni érzékeléstől függő kérdés, hogy egyáltalán az inkumbens párt nevezhető-e meg felelősnek bizonyos rossz gazdasági kondíciókért (felelősség-tézis elvetése). Amennyiben a választók szerint nem, úgy értelmetlenné válik a legelső, a „jutalom-büntetés” tézise, és valószínűleg csökken a gazdasági szavazás mértéke egy adott országban. Akkor is értelmét veszti a fenti tradicionális tézis, ha a választók a riválisok gazdaságmenedzselésével kapcsolatos kompetenciáit úgy ítélik meg, hogy azok az inkumbens párténál vagy kormánynál gyengébbek. Ilyenkor rossz gazdasági állapotok esetén sem fog a választó az inkumbens párt ellen szavazni.¹⁵

A rendkívüli időkben mért gazdasági szavazás – főként a 2008-ban kibontakozó gazdasági válságot alapul véve – alapvetően két szempontból tér el a hagyományostól. Egyrészt például a nemzetközi válság által érintett uniós államoknak nem volt teljes kontrolljuk a saját fiskális és monetáris politikáik felett, mivel gazdasági tekintetben teljes szuverenitással nem rendelkeznek az eurózónai tagságuk miatt. Másrészt maga a gazdasági válság érzékelése sokkal szélesebb mértékben terjed ki, és nem csupán kormány-ellenzék kérdésre redukálódik egy államon belül. A kormány hibázthatósága nem egyértelmű, hiszen a már amúgy is sokszereplős gazdaságban a felelősségek határa nemzetközi szinten elhomályosodik.¹⁶

A 2008-as válság hatására néhány ország (pl.: Görögország, Portugália) az Uniótól kapott olyan segítséget, amely megakadályozta az összeomlásukat. Emiatt önmagában a gazdasági krízis egyes szereplőinek

¹² Palmer, Harvey – Whitten, Guy: Government Competence, Economic Performance and Endogenous Election Dates, In: Electoral Studies 19., 2000. 413–426., 418.; Sanders 2007. 277.

¹³ Evans 2004. 130-133.

¹⁴ Sanders 2000. 279.

¹⁵ Sanders 2000. 279.

¹⁶ Lewis-Beck – Lobo 2017. 610 – 611.

okolhatósága a felelősségi határok elmosódása miatt nehezebbé válik.¹⁷ Mindenesre a gazdasági válságok felerősítik a gazdasági szavazást, és ugyanúgy nagy nyomást helyeznek az éppen hivatalban lévő kormányokra.¹⁸ Ez esteben is megmarad a jutalmazás-büntetés szabály követése, erőssége azonban a többszintű, sokszereplős gazdasági krízis miatt gyengülhet.

A gazdasági szavazás eddigi mérésekből származtatott elméleti kerete azonban kérdések sora előtt áll, így az eddig ismert keret esetleg bővítésére szorulhat. Első ilyen kérdés: mit tehet a globalizáció a gazdasági szavazás eddig megismert „szabályaival”? Az államok egyre inkább integrálódnak a világgazdaságba, így egyes gazdasági körülmények felett nem biztos, hogy a kormány gyakorol fő kontrollt. Ebben az esetben hogyan alakulhat a kormány hibáztatása? Esetleg más nemzetközi szereplőket is megcéloznak a választók?¹⁹ Hellwig egy 2007-es kutatásában arra jutott²⁰, hogy ha az államok piaci integrálódnak a világgazdaságba, akkor a politikai/gazdasági eredmények miatti elszámoltathatóság homályosabbá válik az átlag választók számára. Nem lesz egyértelmű a kormány teljesítményének értékelése azokra vonatkozóan.²¹

A kérdés hasonló az Európai Unióval kapcsolatban is. Vajon az uniós állampolgárok a különböző gazdasági kondíciókért az uniós szervezeteket, szereplőket is célba veszik-e, vagy csak a hazai kormányokat büntetik vagy jutalmazzák azok negatív vagy pozitív megítélése alapján? Ezzel kapcsolatban például Hobolt és Tilley kutatása azt mérte, hogy az eurózónában nem lévő tagállamok szignifikánsan alacsonyabb felelősséget tulajdonítanak az uniós aktoroknak, míg a zóna tagjai magasabbat.²²

2. A gazdasági szavazás általános jellemzői

Mint ahogy már arra a fenti fejezetben is utaltam, a gazdasági szavazás irodalmában a munkanélküliségről és az inflációról alkotott választói szubjektív percepciók a legkiemelkedőbbek. Leginkább e két változóra

¹⁷ Lewis-Beck – Lobo 2017. 607.

¹⁸ Lewis-Beck – Lobo 2017. 622.

¹⁹ Stegmaier, Mary - Lewis-Beck, Michael - Park, Beomseob: The VP-Function: A Review, In: Arzheimer, Kai – Evans, Jocely – Lewis-Beck, Michael: Sage Handbook of Electoral Behaviour, New York, 2017. 585.

²⁰ Fejlett demokráciákban végezte a kutatást: Nagy-Britannia, Dánia, Franciaország, USA.

²¹ Hellwig, Timothy: Economic openness, policy uncertainty, and the dynamics of government support, In: Electoral Studies, 27. 2007. 772–786.

²² Hobolt, Sara - Tilley, James: Who’s in Charge? How voters attribute responsibility in the European Union In: Comparative Political Studies, 47., 2014. 795–819.

reagálva értékeli a kormány teljesítményét.²³ Azonban, e két makrogazdasági változóról az átlag választó által érzékelt percepciók nem mindig a valóságot tükrözik, ugyanis azokat megítélhetik rosszul is.²⁴

A kutatások eredményei tükrében a választó retrospektív módon, a múlt eseményeire reagál, és nem prospektív módon a jövőbeli várakozásokra. A különbség azonban e két mód között kicsi, és országonként eltérően mutatkozhat. Bár léteznek ellenpéldák a következő esetben is, de a legtöbb kutatási eredmény azt bizonyítja, hogy a választó inkább szociotropikus, vagyis a nemzet gazdasági helyzetének megítélése alapján szavaz, és nem egocentrikusan („*pocketbook*”²⁵), a saját gazdasági helyzetének értékelését alapul véve. A szavazók ugyanakkor hajlamosabbak a gazdaság állapotáról szóló negatív hírekre reagálni, mint a pozitívabbakra. Ezek az eredmények azonban sokszor instabilak nemcsak országközi elemzésekben, de akár egy országon belül más időkben is.²⁶

A fenti eredmények és elméletek ugyanakkor nem újkeletűek. Már Key V.O. az 1966-ban megjelent könyvében megállapította, hogy a választók büntetik vagy jutalmazzák az inkumbens kormányt annak (gazdasági) tettei alapján.²⁷ Anthony Downs alapműnek számító könyvében is utal arra a retrospektív viselkedésre, amelyben a választó visszatekint a hivatalban lévő kormány teljesítményére, majd kikalkulálja, hogy az ellenzék kormányzása ellenesetben mekkora hasznot hozott volna számára, és választáskor rendszerint azt az alternatívát választja, amellyel a leginkább jól jár, leginkább maximalizálja a saját hasznát.²⁸ Morris Fiorina is hangsúlyozza az 1981-ben kiadott munkájában, a fenti eredményekkel és elméletekkel összhangban, hogy a választók inkább az eredményekkel, és nem a politikákkal foglalkoznak, alapvetően visszatekintenek az időben.²⁹

A gazdasági szavazás jellemzőinél érdemes megemlíteni a gazdasági szavazót manipulálni képes médiát is. Ahogy említettem, a választó hajlamosabb a negatív hírekre fókuszálni a pozitívabbakkal szemben. Mutz – Kim szerzőpáros kiemeli, hogy a média hajlamos felerősíteni a negatív

²³ Sanders 2000. 280.

²⁴ Paldam, Martin – Nannestad, Peter: What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990–1993, In: Electoral Studies 19., 2000. 363 – 391. 390.

²⁵ Ezt a szakirodalom „*pocketbook*” szavazásnak is nevezi, mikor az egyén saját anyagi helyzetét nézi elsősorban.

²⁶ Lewis-Beck – Paldam 2000. 114 - 115.

²⁷ Key, V.O.: The Responsive Electorate. Harvard University Press, 1966. 61.

²⁸ Downs, Anthony: The Economic Theory of Democracy, Harper and Row, New York, 1957. 49-50.

²⁹ Fiorina, Morris: Retrospective Voting in American National Elections, Yale University Press, 1981. 7-8.

gazdasági híreket, hogy vonzza a figyelmet³⁰, és a választó hajlamosabb a gazdasági helyzetet felértékelni, ha saját pártjának képviselőjét látja nyilatkozni arról, és leértékelni, ha az ellenzékiét.³¹ Szerintük – ezzel valamennyire alátámasztva a retrospektív-prospektív szavazás kérdését – a tömegmédia nehezebben befolyásolja a már megszerzett tapasztalatokat vagy informális tudást (esetleg elbizonytalaníthatja azokat), és ezért is lehetnek a retrospektív hatások erősebbek a jövőbe tekintő értékelésekkel szemben.³²

Ezen felül, maga „*a politikai diszkurzus mint közvetítő változó az objektív gazdaság és a politikai preferenciák között*” mindenképp jelentős befolyással bír a választópolgárokra. Ez esetben a politikusok képesek megváltoztatni a választók gazdasági állapotról való gondolkodását,³³ esetleg meggyőzni őket egyes gazdasági kondíciók létjogosultságáról.³⁴

III. Hogyan kutatják a gazdasági szavazást? – kérdőíves változókon és makrogazdasági alapon létező módszertan

A gazdasági szavazás jelenségének kutatását két fő irányból közelíthetjük meg. Az egyik a makrogazdasági mutatók változásából vezeti le az eredményeket, a másik a különböző kérdőívekben lévő, a válaszolóknak a gazdaság kondíciójával kapcsolatos szubjektív megítéléseiket vizsgáló kérdésekből, változókból von le következtetéseket. Mind a két módszertannak van előnye és hátránya is. A kritika azonban mérvadóbb. A makroszintű kutatások kritikusai az ökológiai tévkövetkeztetés miatt támadják ezt az opciót, illetve hangsúlyozzák, hogy azokból nem derülnek ki a válaszolók valódi gondolatai a gazdaságról. A kérdőíves módszertan kritikusai leginkább a kérdőíves módszer mérési hibái miatt aggódnak.³⁵ Azokra a kérdésekre ugyanakkor, ahogy a választó az elmúlt hónap vagy negyedév gazdasági eseményeire reagál, vagy esetleg létezik-e valamilyen struktúra ezekkel kapcsolatban a választók fejében, a

³⁰ Mutz, Diana and Eunji Kim, Eunji: Economic Voting in a New Media Environment: Preliminary Evidence and Implications, In: Arzheimer, Kai – Evans, Jocely – Lewis-Beck, Michael: Sage Handbook of Electoral Behaviour, New York, 2017. 737.

³¹ Mutz – Kim 2017. 736. Fontos megjegyezni, hogy a szerzőpáros az amerikai médiáról beszél, és onnan von le következtetéseket.

³² Mutz – Kim 2017. 738-739.

³³ Erre példaként szolgált az 1980-as évekbeli tatcher-i kormányzás, amikor a hatalom meggyőzte a választókat, hogy a munkanélküliség szükséges rossz volt a gazdaság újbóli fellendítéséhez.

³⁴ Sanders 2000. 278.

³⁵ Lewis-Beck – Lobo 2017. 622.

kérdőíves gazdasági változók tudnak jobb választ nyújtani.³⁶ A két irány egy modellben történő alkalmazására is volt már azonban példa.

1. A kérdőív-alapú kutatási megközelítés – Lewis-Beck idealizált modellje

Michael Lewis-Beck amerikai professor emeritus és számos szerzőtársa a következő vagy ahhoz hasonló modell alapján dolgozza fel a *survey* adatokat a gazdasági szavazás méréséhez. A kutatási kérdések mindig a következő dimenziókba rendeződnek: személycentrikus vagy kollektív érdekeket néz-e a választó; retrospektív vagy prospektív módon történik-e a szavazás, esetleg a kognitív vagy az érzelmi oldal az erősebb.³⁷

A kérdésekre adott válaszokat, tehát a gazdasági szavazás alapvető jellemzőit, a korábbi fejezetekben ismertettem.³⁸

Lewis-Beck a nagyobb nyugati demokráciák (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország és az Egyesült Államok)³⁹ vizsgálatakor a következő modellt, illetve modelleket alkalmazta tanulmányaiban a gazdasági szavazás leírására.⁴⁰ Az alábbi modell kiindulópont, a vizsgálandó gazdasági változókat mutatja. Későbbi finomításai ebből alakultak tovább.⁴¹

$$V^{42} = f(X_1, X_2, X_3, X_4, X_5, X_6)$$

A modellben minden X változó egy-egy gazdasággal kapcsolatos kérdést takar a kérdőívben, amely a választóknak/válaszolóknak a gazdaság állapotával kapcsolatos érzéseire, megítéléseire kérdez rá. Ezek a gazdasági kérdésekkel és érzésekkel kapcsolatos változók azok a gazdasági tényezők, amelyek a gazdasági megfontolásokon alapuló szavazatra, szavazási szándéokra hatnak (V)⁴³.

Ezek a következők lehetnek:

³⁶ Lewis-Beck, Michael S.: Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany, Italy, In American Journal of Political Science 30(2)., 1986. 317.

³⁷ Lewis-Beck 1986. 317.

³⁸ Fontos hozzátenni, hogy a kutatási eredmények leginkább a fejlett demokráciákban lévő mintázatot mutatják. Eltérések azonban vannak.

³⁹ Lewis-Beck 1990. 5.

⁴⁰ A szerző az Eurobarometer kérdéseit hívta segítségül, és annak alapján is vázolta a modellt.

⁴¹ Lewis-Beck 1990. 56.

⁴² Leginkább az a kérdés mutathatja ezt a változót, hogy ha holnap/vasárnap lennének a választások, az egyén kire szavazna (Lewis-Beck 1986. 318.), vagy a kérdőívekben fellelhető másik klasszikus kérdés: kire szavazott a válaszoló az utolsó választáson.

⁴³ Lewis-Beck 1990. 44-45.

– személyes retrospektív változók, amelyek főként azt nézik, hogy az egyén milyennek érzékeli saját pénzügyi helyzetét, háztartása változásait az elmúlt időszakban (X_1), illetve a kormány intézkedései milyen irányban befolyásolták az egyén személyes gazdasági helyzetét az elmúlt időszakban⁴⁴ (X_2);

– kollektív retrospektív változók, melyek azt mutatják, hogy az egyén szerint hogyan változott az ország általános gazdasági állapota az elmúlt időszakban (X_3); illetve, hogy a kormány vagy annak politikái hogyan hatottak a nemzet általános gazdasági állapotára (és például a munkanélküliségre) (X_4);

– kollektív prospektív változó, ami az egyénnek az általános gazdasági helyzet jövőbeli irányára vonatkozó megítélését mutatja (X_5);

– kollektív retrospektív affektív változó, amely az egyénnek a kormány gazdasági intézkedéseivel kapcsolatos dühét/haragját méri (X_6)⁴⁵.

Eredményei bizonyították, hogy az egyéni gazdasági helyzet változása szinte semmilyen hatással nincs a gazdasági szavazásra a legtöbb esetben, így a későbbiekben ezt a hipotetikus modelljéből kivette.⁴⁶

Viszont, a modellbe alapvetően más változókat is belevont.⁴⁷ A gazdasági kérdések körét is tovább bővítette a kormánynak az egyén munkával kapcsolatos biztonságérzetére (X_7), az inflációra (X_8) és a munkanélküliségre (X_9) gyakorolt hatásával.⁴⁸ Ezek mellé felsorakoztatta a társadalmi csoport-hovatartozást (munkásosztály – középosztály: Z_1), a vallásosságot (Z_2) és a pártosságot (az egyén önmeghatározása a bal-jobb skálán: Z_3) mérő változókat is⁴⁹.

$$V=f(\text{gazdasági változók } X_1\text{-}X_9, \text{ törésvonalak, ideológia})^{50};$$

A szerző szerint a nyugat-európai vizsgált országokra lefuttatott modellek alapján a gazdasági szavazási szándék kifejezésére (V) a következő egyenlet írható fel:

⁴⁴ Az időszak 12 hónapot jelent. A kérdések úgy kezdődnek: Ön szerint, hogyan változott/hogyan fog változni ... az elmúlt/a következő 12 hónapban?

⁴⁵ Az érzelmi változók között a haragnak volt a legerősebb hatása. A kérdőívek azt a kérdést teszik fel, hogy szokott-e a válaszoló, és ha igen, milyen gyakran haragot érezni azzal kapcsolatban, ahogy az állam a gazdaságot menedzseli. (Lewis-Beck 1986. 323.)

⁴⁶ Lewis-Beck 1990. 77.

⁴⁷ Lewis-Beck 1990. 60., 91.

⁴⁸ A kérdések leginkább arra kíváncsiak, hogy a válaszoló szerint a kormány gazdasági intézkedései az elmúlt egy évben jó, rossz, esetleg semmilyen hatást nem gyakoroltak az árakra vagy a munkanélküliségre. (Lewis-Beck 1986. 321.)

⁴⁹ Lewis-Beck 1990. 60., 90.

⁵⁰ Saját kiegészítés, Lewis-Beck (1990) könyvében ábrázolt egyenlet alapján.

$$V=f(X_2-X_6;Z_1-Z_3)$$

$$V=a_1+b_2X_2+b_3X_3+b_4X_4+b_5X_5+b_6X_6+c_1Z_1+c_2Z_2+c_3Z_3+e^{51}$$

Az egyenletben a különösebb magyarázó erővel nem rendelkező egyéni gazdasági helyzet (X1) megítélése nem szerepel, minden más gazdasági kérdésre adott válasz – a vallásosság, a csoport-hovatartozás és pártidentitás mellett – igen. Ugyanakkor, az elmélet nem mondja azt, hogy az egyén saját pénzügyi helyzetével kapcsolatos megítélései nem játszhatnának valahol, valamikor fontos és szignifikáns szerepet a szavazási szándék befolyásolásában.⁵² A szerző szerint a leginkább makrogazdasági állapotokra kérdező változók (X7-X9) a kormány a gazdaságra tett múltbéli hatásainak választói megítélését magyarázza (X4), így azok inkább azon a változón keresztül jelennek meg a fenti egységesített modellben⁵³:

$$X_4 = f(X_1-X_3, X_6-X_9, Z_1-Z_3)$$

Kutatásai folyamán a gazdaság állapotával kapcsolatos megítélések olykor erősebb hatást gyakoroltak az egyén választói szándékára, mint más változók. Lewis-Beck rámutat arra, hogy pl.: Nagy Britanniában a pártosság kérdése gyengébb hatással bír, mint a gazdasági változó. Németországot tekintve ez a két tényező közel azonos befolyással rendelkezik a választói döntésre. A gazdasági kérdések a legtöbb elemzésében viszont erősebb hatást gyakoroltak a szavazók pártválasztási szándékára, mint az osztály-hovatartozás és vallásosság változója.⁵⁴

A pártosság szerepe azonban további kérdést intézett a szakirodalomban a gazdaságnak a szavazásra mért valódi hatásáról. Ugyanis nem egyértelműen eldöntött, hogy az egyén gazdaságról alkotott percepciói exogén hatások-e, vagy valamilyen mértékben a pártidentitás mérőeszközei.⁵⁵

Az elvégzett kutatások alapján a szerző a következő képpel ábrázolja a gazdasági szavazás irányait:

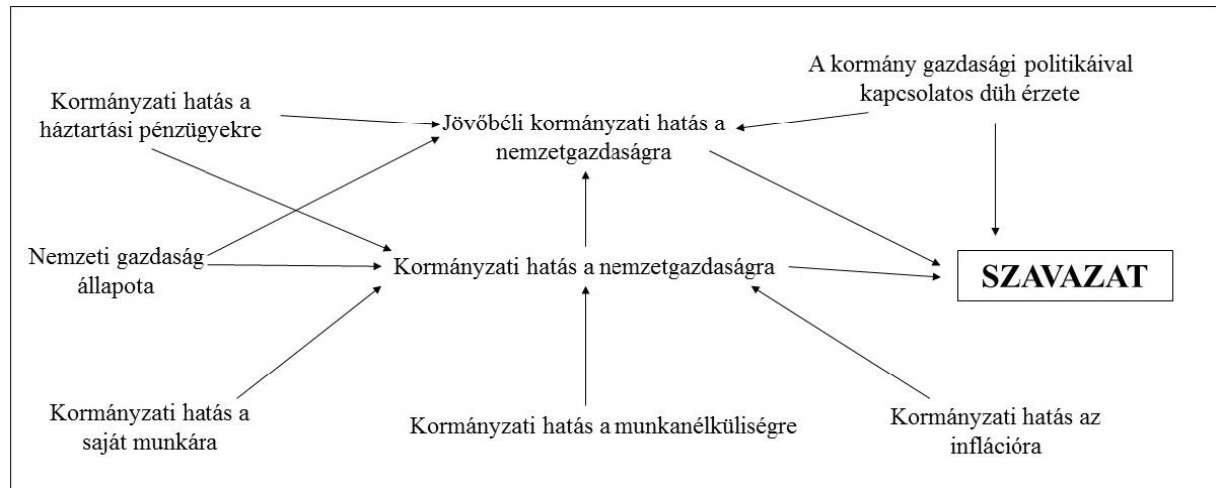
⁵¹ A modell a következő változókkal működik; az új változók esetében (0=középosztály, 1=munkásosztály; vallásosság: 1=igen, 2=nem; 3=ateista; ideológiai önmeghatározás egy 10 fokú skálán; e: a hiba, illetve mindaz, ami magyarázhatja a modellt, de nem használt változók; b és c az együtthatók

⁵² Lewis-Beck 1990. 90-91.

⁵³ Lewis-Beck 1990. 91.

⁵⁴ Lewis-Beck 1986. 315.

⁵⁵ Lewis-Beck – Lobo 2017. 614.

1. ábra: Gazdasági szavazás Lewis-Beck elméletében⁵⁶

Saját szerkesztés; az eredeti lefordítása

A szerző ábrájának értelmében a gazdasági alapú szavazatra a kormány a nemzetgazdaságra gyakorolt jelen és jövőbeli hatása, illetve az állampolgároknak a kormány gazdasági politikáival kapcsolatos düh érzete gyakorol hatást. A nemzetgazdaságra vonatkozó kormányzati hatás (akár a múltbeli megítélés alapján) a szavazatra gyakorolt hatásával mindenképp kiemelkedik, hiszen azt olyan további elemek befolyásolják, mint az inflációra, az egyén saját munkahelyére, a nemzeti gazdaság állapotára, az egyén saját pénzügyi helyzetére és a munkanélküliségre gyakorolt hatások (de legalábbis, mit gondolnak ezekről az elemekről a választók). A nemzetgazdaság állapota, az egyén pénzügyi helyzete, illetve a választópolgárok egyes gazdasági intézkedésekkel kapcsolatos elégedetlensége a kormány jövőbeli gazdaságpolitikai megítélésére is hatással van, és ez a jövőre vonatkozó értékelés direkt módon befolyásolja a jelenbeli szavazást.⁵⁷

2. A Szavazat/Népszerűség-függvény (Vote/Popularity Function)

A kérdőíves módszertan mellett a makrogazdasági változók alapján mérő kutatási irányt és elméletet „magyarosan” a szavazat/népszerűség-függvénynek (vote/popularity function, továbbiakban SZ/N-függvény)

⁵⁶ Lewis-Beck 1990. 93.

⁵⁷ Lewis-Beck 1990. 92-93. A táblázat részben saját értelmezés; a hatások bemutatása a modellek értelmében történt. Nem tartalmazza az osztály, a vallás és az ideológia tényezőket.

nevezzük. A függvény a makrogazdasági mutatókban bekövetkező változások hatását mutatja a kormány vagy párt támogatottságra.⁵⁸

Beszélhetünk külön szavazat függvényről, amely a gazdasági állapot és az egyéb változók változásai következtében a kormányra leadott szavazatszám változását magyarázza. Továbbá szó lehet úgynevezett népszerűség függvényről, amely a gazdasági és egyéb változások miatt bekövetkezett kormánynépszerűségi (vagy párt) változásokat mutatja. Mindkettő lényegében ugyanaz, és Paldam ezért is nevezi ezeket egyben szavazat/népszerűség függvénynek.⁵⁹ A különbség mégis annyi, hogy az előbbi ritkábban, csupán választásokkor használható, az utóbbi mérése a viszonylag rendszeres közvéleménykutatásokból nyert adatokkal akár havi rendszerességgel megtörténhet.⁶⁰

Az SZ/N-függvény keretében készült számos kutatás sok ellentmondásos eredményt produkált, ezzel instabillá téve, sokszor megkérdőjelezve a modellt.⁶¹ Eredmények egy részét a gazdasági szavazás jellemzői című fejezetemben már vázoltam: a gazdasági szavazás inkább szociotropikus és retrospektív: a választók a negatív hírekre, illetve a makrogazdasági változók közül az inflációra és a munkanélküliségre reagálnak leginkább. Az eredmények instabilak, országonként és országon belül is, és különböző időkben a gazdasági szavazás más-más erősségét mutatják.⁶²

A modell azonban a fentiek mellett a következő specifikus jellemzőkkel egészülhet ki⁶³:

- az infláció és a munkanélküliség mellett a növekedésre is reagálhat a választó;
- a szavazat és népszerűség függvény alapvetően ugyanaz, mégis, a népszerűség függvény valamennyivel jobban magyaráz;
- a gazdasági változások a szavazásban bekövetkező változás egyharmadát képesek magyarázni.⁶⁴

Az SZ/N-függvény egy részét alkotják csak a makrogazdasági változók. A modell beépít és számol bizonyos politikai eseményekkel is, amelyek a kormány és/vagy párt népszerűségének változását

⁵⁸ Paldam, Martin: How Robust is the Vote Function?: A Study of Seventeen Nations over Four Decades, In: Norpoth, Helmut: Economics and Politics: The Calculus of Support, University of Michigan Press, 1991. 9.

⁵⁹ Paldam 1991. 9.

⁶⁰ Stegmaier – Lewis-Beck – Park 2017. 584.

⁶¹ Lewis-Beck – Paldam 2000. 114 – 115.

⁶² Lewis-Beck – Paldam 2000. 115.

⁶³ Lewis-Beck – Paldam 2000. 114 – 115.

⁶⁴ Lewis-Beck – Paldam 2000. 115.

magyarázhatják.⁶⁵ Paldam a következőképpen írta fel az SZ/N-függvény makromodelljét⁶⁶:

$$\Delta C_t = \{a_1 \Delta u_t + a_2 \Delta p_t + \dots\} + [c_1 D_t^1 + c_2 D_t^2 + \dots] + \epsilon_t^{67}$$

A modell azt mutatja, hogy a függő változóra, vagyis a kormány (párt) népszerűségében vagy szavazatában bizonyos idő alatt (ΔC_t) bekövetkező változásra milyen független gazdasági – azon belül is elsősorban a munkanélküliség (u - unemployment) és infláció (p - price rise) – és milyen politikai (D) változók voltak hatással. A modell ebben a formában leegyszerűsített, ugyanis a kormány népszerűségbeli változását magyarázó faktorok közé számos más elem is beemelhető (a pontok ezt jelzik). Az elmélet továbbá számol minden olyan, a modellbe nem bevont tényezővel és hibával, amely befolyásolhatja a szavazatarányt vagy a népszerűséget (ϵ). A függvényben szinte mindig szerepelnek a munkanélküliség és az infláció változói, mert ezek állapota mutathatja a legpontosabb pillanatképet egy kormány aktuális támogatottságáról, illetve a választók is e két faktorra képesek a leghamarabb reagálni.⁶⁸ Politikai változók leginkább politikai eseményeket, botrányokat, nemzetközi szerepvállalást, esetleg háborús veszteségeket vagy védelmi kiadásokat takarhatnak, legtöbbször *dummy* változóra kódolva.⁶⁹

Az elmélet sokszínű használatát mutatták a kezdeti vizsgálatok is. Goodhart és Bhansali⁷⁰ (1970) a brit kormányzati népszerűségről (1947-től) szóló kutatásukban az infláció és munkanélküliség változását használták a népszerűség mérésére. Eredményeik szerint a munkanélküliség és infláció szignifikánsan befolyásolta a kormányzati népszerűséget. Müller kutatása⁷¹ már eltért valamennyire az előzőtől. A szerző az elnöki támogatottságot (Trumantól Johnsonig) vizsgálta a munkanélküliség változójával, illetve az elnök nemzetközi eseményekben való részvételének hatásával (politikai változó). Eredményeiben arra jutott, hogy magas munkanélküliség az elnöki népszerűséget csökkenti. Kramer⁷² korai kutatásában a kongresszusi szavazatokat vizsgálta (1896 –

⁶⁵ Evans 2004. 129.

⁶⁶ Paldam 1991. 13.

⁶⁷ Az egyenletben az a és c betűk a koefficiensek, a magyarázó változók együttthatói. Paldam alapvetően az egyenlet első részét „ e -fractionnak”, a másik részét „ p -fractionnak” nevezi (gazdasági és politikai rész). A politikai részben a változók legtöbbször *dummy* változóként szerepelnek, és maga e rész sokszor bizonytalan, instabilitást okoz. Paldam 1991. 13.

⁶⁸ Paldam 1991. 13.

⁶⁹ Stegmaier – Lewis-Beck – Park 2017. 588.

⁷⁰ Goodhart, C – R. Bhansali: Political Economy, In: Political Studies, 18., 1970. 43-106.

⁷¹ Mueller, John: Presidential Popularity from Truman to Johnson, In: American Political Science Review, 64., Issue, 1970. 18-34.

⁷² Kramer, Gerald: Short- Term Fluctuations in US Voting Behaviour, 1896 – 1964, American Political

1964). Gazdasági szempontból a bevételt, az inflációt és a munkanélküliséget elemezte, politikai szempontból az inkumbenciahatást, vagyis, hogy egy párt jelöltje önmagában profitál abból, hogy a „győztes” pártból érkezik. A szerző eredményei szerint azonban csak a bevételnek volt hatása a népszerűsége, az inflációnak és a munkanélküliségnek nem.⁷³ Később átdolgozta a modelljét Goodmannel, és abban már minden gazdasági változó szignifikáns eredményt mutatott.⁷⁴ Paldam és Nannestad Dániában tesztelt SZ/N modellje is a munkanélküliség és az infláció befolyását erősítette meg a támogatottság tekintetében.⁷⁵

Paldam 1991-es tanulmányában, miután tizenhét fejlett demokráciában megvizsgálta a modell erejét és hatását, a fent bemutatott jellemzőkkel összhangban rámutat az elmélet instabilitására. Egyes országokban és egyes időkben eltűnik a modell hatása, más országok és időszakok esetében pedig szignifikáns magyarázó erővel bír. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy ettől függetlenül magának az elméletnek a használata sok más elméletben és bizonyos elemzésekben fontos szerepet játszik.⁷⁶

A modell tehát sokszor működik és szignifikáns lehet a népszerűség vagy a szavazatváltozások magyarázatára, sokszor nem használható. Paldam szerint vagy jobb mikroelméleteket kell gyártani, vagy sokkal szisztematikusabban kell vizsgálni azokat az időszakokat, amikor az elmélet helytálló és magyaráz, és azokat, amikor nem. Javasolja a jobb és pontosabban mérni képes politikai eseményekről szóló indexek építését, amelyek a gazdasági változókkal együtt jobban magyarázhatják a hatást, és csökkentik az elmélet instabilitását.⁷⁷ Manapság a modellt sűrűn használják választási előrejelzések készítésében is.⁷⁸

3. A gazdasági szavazás lehetséges ösztönzői⁷⁹

A korábban leírt felelősség és jutalmazás–büntetés elméletét alkalmazva a választó egyszerűen a vélt vagy valós rossz gazdasági kondíciókért az

Science Review, 65., Issue 01, 1971. 131-143.

⁷³ Evans 2004. 126 – 128.

⁷⁴ Lewis-Beck 1990. 27.

⁷⁵ Paldam – Nannestad 2000. 363–391.

⁷⁶ Paldam 1991. 26.

⁷⁷ Paldam 1991. 29.

⁷⁸ Stegmaier – Lewis-Beck – Park 2017. 599.

⁷⁹ Fontos megjegyezni, hogy a szerzők leginkább az inkumbens párttól való elfordulás keretében vagy támogatásában hozták fel a fejezetben tárgyalt eseteket, nem kimondottan, mint ösztönzői a gazdasági szavazásnak. Tekintve, hogy az inkumbens megítélése a gazdasági szavazás alapja, így végül ösztönzőknek is felfoghatóak.

éppen hivatalban lévő pártot vagy kormányt bünteti azzal, hogy elfordul tőle. Viszont annak meghatározása, hogy a felelősség kit terhel valójában a rossz gazdasági állapotokért, számos intézményi változó miatt nem mindig egyszerű, ezért a gazdasági megfontolások alapján történő szavazás nehezebbé válik, esetleg meg sem történik. Ugyanis a gazdaság menedzselése, illetve a gazdasági szempontú döntéshozatal és a felelősség közötti viszony nem mindig átlátható a különböző intézményi környezetekben.⁸⁰

A „felelősség átláthatósága” (*clarity of responsibility*) elve szerint ugyanis egy ország aktuális politikai berendezkedésében minél jobban látható a választó számára a különböző politikai szereplők közötti felelősségmegosztás, annál valószínűbb a gazdasági szavazás jelensége. Abban az esetben, ha a politikai aktorok közötti felelősségmegosztás nehezen észrevehető, esetleg nem egyértelmű, a gazdasági szavazás nem motivált. Vannak olyan politikai berendezkedések, ahol koalíciós kormány hoz döntéseket, kétkamarás parlament szavaz a javaslatokról, esetleg az ellenzék erős politikabefolyási kompetenciákkal bír, így ezekben a berendezkedésekben a választók számára nem válik feltétlenül egyértelművé, hogyan oszlik meg a felelősség a pártok, a kamarák, esetleg a kormány-ellenzék között a gazdasági döntések meghozatalakor. Nem tud egyértelmű felelőst megjelölni a rossz gazdasági helyzet miatt, így gyengül a gazdasági szavazás motivációja.⁸¹ Sanders szerint ebben az esetben a jutalom-büntetés tézis nem is létezhet, hiszen a szavazóknak nincs motivációjuk döntésük meghozatalát gazdasági szempontokra helyezni.⁸² Vagyis, minél „egyszerűbb” (egykamarás parlament, erős nem koalíciós kormány, gyenge ellenzék, stb.) a politikai berendezkedés, minél pontosabban látható, kit terhel a felelősség, annál valószínűbb a gazdasági szavazás.

A felelősség átláthatósága elvéhez nagyon hasonló a „*targetálás* elve” (*target size approach*), amely abban különbözik az előzőtől, hogy a választóknak nem elég a politikai rendszer szintjeit látni, azt is tudniuk kell, hova helyeződik a hangsúly döntéshozatalakor, felelősség szempontjából ki emelkedik ki, kire eshet a fókuszuk értékeléskor. A politikai mező folyamatosan változik, új eliteket, új politikai szereplőket, változó koalíciós kormányzati összetételt hozhatnak az egyes választások. A választónak nem csak a formális politikai intézményrendszert kell ismernie, hanem azt is látnia kell, hogy ezen belül milyen szereplők között

⁸⁰ Anderson, Christopher: Economic voting and political context: a comparative perspective, In: Electoral Studies, 19(2), 2000., 151-170. 152-153.

⁸¹ Anderson 2000. 153-154.

⁸² Sanders 2000. 277.

milyen mértékben oszlik meg a felelősség. Minél inkább egyértelmű az egyén számára, melyik párt nagyobb és bír jelentősebb befolyással a döntéshozatalban vagy a politikacsinálásban, melyik pártnak van nagyobb lehetősége a végeredmény alakításában, annál nagyobb eséllyel szavazhat gazdasági szempontokat figyelembe véve.⁸³ Elnöki rendszerekben, ahol *„egy ember tölti be a legmagasabb hivatalt, a választók egyszerűen beazonosíthatják, hogy ki a felelős az ország ügyeinek állapotáért. Ezekben a rendszerekben a gazdasági szavazás erősebb lesz olyan országokhoz képest, amelyekben több pártból álló koalíciós kormányok vannak.”*⁸⁴

Más megközelítés szerint minél több egy országban az életképes alternatívák, az effektív pártok száma, annál valószínűtlenebb, hogy a választó otthagya makrogazdasági megfontolások miatt az inkumbens pártot. Kevesebb alternatíva, kisebb számú effektív párt nagyobb átláthatóságot eredményez, és a választó nagyobb valószínűséggel hasonlítja őket össze az inkumbens párttal a gazdasági kalkulációkat tekintve.⁸⁵

Ugyanakkor, ahogy már korábbi fejezetben is említettem, a választó rossz gazdasági körülmények ellenére sem hagyja el az inkumbens kormányt és pártot, ha nem bízik a „rivális” (tehát egyéb alternatíva) gazdaságmenedzselési kompetenciáiban.⁸⁶

A gazdasági szavazásra való ösztönzőket az alábbi táblázat összesíti.

⁸³ Anderson 2000. 154-155.

⁸⁴ Stegmaier – Lewis-Beck – Park 2017. 584-858.

⁸⁵ Anderson 2000. 155-156.

⁸⁶ Sanders 2000. 279.

2. ábra: A gazdasági szavazás lehetséges ösztönzői

Intézményi változók	Gazdasági szavazásra gyakorolt hatása
Egyszerűbb politikai rendszer – egyértelmű felelősségmegosztás (pl.: egykamarás törvényhozás; nincs koalíciós kormány; gyenge ellenzéki politikabefolyásoló kompetencia, stb.)	↑
Bonyolultabb politikai rendszer – bonyolultabb felelősségmegosztás (pl.: kétkamarás törvényhozás; koalíciós kormány; erős ellenzék; gyenge pártkohéziók stb.)	↓
Befolyásoló politikai aktorok, pártok „megtalálása”	↑
Valódi alternatívák, effektív pártok magas száma	↓
Valódi alternatívák, effektív pártok alacsony száma	↑
Bizalom a rivális gazdaságvezetési kompetenciáiban	↑
Bizalmatlanság a rivális gazdaságvezetési kompetenciáiban	↓

Saját készítés⁸⁷

A táblázat szigorúan belpolitikai állapotokban, a klasszikus kormány-ellenzék dichotómiában gondolkodik. Az elméleti keret összefoglalójában azonban számos olyan kérdést is felvettem, amelyek pontosan a felelőség átláthatóságának elvét, illetve a döntéshozatalban szereplő kiemelkedő és befolyásosabb aktorok megtalálását forszírozza. A globalizáció miatt egy állam piacának világpiacra történő integráltsága, az állam nem kizárólagos kontrollja egyes gazdasági kondíciók felett, esetleg az EU miatti többszintes döntéshozatal elhalványítja a felelősségi határokat az egyes szereplők között. A fenti elméletet megragadva, ha a választó számára nem egyértelmű a felelős „személye”, akkor kevésbé lesz motivált gazdasági alapon szavazni. Tehát egy állam világpiaci integráltsága, akár az EU, méginkább az eurozónai tagság a gazdasági szavazás jelensége ellen hathat. Érdeemes ugyanakkor eljátszani gondolatban a lehetőséggel, hogy az új szereplős, többszintes felelősségmegosztással rendelkező kontextus esetleg kitágíthatja a gazdasági szavazás elméleti keretét, és különböző, újabb hatásokat

⁸⁷ Anderson 2000, Sanders 2000; illetve Kiewiet, Roderick: Economic Retrospective Voting and Incentives for Policymaking, In: Electoral Studies 19., 2000., 427–444 tanulmányai alapján

felismerve bővítheti a gazdasági szavazói modellek erősségét, főként, ha rendkívüli idők alatt mérettetnek meg.

Ha a magyar politikai intézményi kontextusra tekintek, úgy vélem, a hazai gazdasági szavazásnak megvannak az ösztönzői: a magyar törvényhozás egykamarás, nincs lényegében koalíciós kormányzás, a parlamentben a legnagyobb politikaformálási erővel bíró párt kiléte egyértelmű, az ellenzéki „riválisok” száma viszonylag alacsony, akik ráadásul komolyabb döntésbefolyásoló erővel sem rendelkeznek.⁸⁸

4. Az eltérő gazdasági szavazás okai

Az elméleti áttekintés teljessége végett néhány ok megvilágításával a gazdasági szavazás mérésében tett különbségekről is fontosnak tartok írni.

A gazdasági szavazás országonként, időnként és még akár országon belül egyes országrészek között is eltérhet.⁸⁹ Ennek egyik fő oka, hogy a gazdaság és a szavazat közötti kapcsolat sokszor bizonytalan. Egyrészt előfordulhat, hogy tévedések vannak a mérésben, nem mindegy, hogy a kérdőíves kutatást egyáltalán milyen körülmények között végezték, másrészt a megkérdezettek összetételén is sok múlhat. A modell meghatározottsága is lehet téves, hiszen nem mindig egyértelmű, milyen gazdasági helyzetnek milyen kontextusban van hatása.⁹⁰

A fentiek leginkább technikai jellegű megközelítések voltak, azonban – ahogy azt Lewis-Beck és Paldam szerzőpáros is hangsúlyozta főleg a SZ/N-függvénnyel kapcsolatban –, a gazdasági szavazás vizsgálatának eredményei főként két dimenzióban okoznak különbségeket és ellentmondásokat. Az egyik ilyen a retrospektív vagy prospektív, a másik a szociotropikus vagy egocentrikus dimenzió.⁹¹ Racionális elméletek azt sugallanák, hogy az egyén saját pénzügyi helyzetével jobban törődik, mint a nemzet gazdasági állapotának egészével, és alapvetően nem a múltra alapozza elvárásait, hanem jövőorientált elvárásokat tesz. A kutatások eredményei értelmében azonban a választók inkább a nemzetgazdasági állapot egészét nézik, és az elmúlt teljesítmény alapján határozzák meg elvárásaikat, tehát szociotropikus és retrospektív szavazók a gazdasági kondíciók értékelésével kapcsolatban. Evans e két dolgot paradoxonnak nevezi, hiszen a racionalitás nevében a választóknak éppen ellenkezőleg

⁸⁸ Magyarország politikai/intézményi berendezkedéséről lásd bővebben: <https://www.kormany.hu/hu/mo>, illetve Körösnéyi András (szerk.): A magyar politikai rendszer – negyedszázad után. Osiris, Budapest, 2015.

⁸⁹ Evans 2004. 125.

⁹⁰ Evans 2004. 126.

⁹¹ Lewis-Beck – Paldam 2000. 119-118.

kellene viselkedniük, és nem irracionálisan.⁹² Főleg korábbi brit és dán adatokon végzett kutatások azonban bizonyították a fent állítottak ellenkezőjét is. Alapvetően minimális a különbség a retrospektív és prospektív értékelések között, csupán a retrospektívak jobban használhatóak a választók számára.⁹³

Paldam és Nannestad dániai adatokon végzett kutatásai (1990-1993) például az egocentrikusabb választói viselkedést bizonyították.⁹⁴ Ugyanakkor az ellentmondás folyamatosan fennáll. Stubager és szerzőtársai egy 2014-es tanulmányban arra a konklúzióra jutottak, hogy a dán választók is ugyanolyanok, mint európai társaik: a nemzetgazdaság számít jobban.⁹⁵

Ahhoz, hogy valaki saját pénzügyi állapotának megítélése alapján szavazzon inkább, vagyis „*pocketbook*” szavazó legyen, olyan tényezők kísérhetik a választót, mint az erős jóléti állam szerepéről alkotott elképzelése. Nannestad és Paldam hozzátette a dániai példát tekintve, hogy a dán polgárok az egyéni pénzügyi állapotért a kormányt tartják felelősnek. Így a kormányt hibáztatják, ha az nem képes megvédeni őket bármiféle gazdasági következménnyel szemben.⁹⁶ Singer és Carlin szerzőpáros érve ezzel szemben azt mondja, hogy az egocentrikusabb szavazás az olyan szegényebb országokban lehet jelentős, ahol a szegény választópolgároknak azok az erőforrásaik sincsennek meg, amelyekkel a saját pénzügyeik kisebb ingadozásait kezelni tudnák, illetve olyan fejlődő demokráciákban lehetséges, ahol a szavazatvásárlás szempontjából különböző politikai elitek által mozgósított szegényebb választót is a saját stabil vagyoni helyzete foglalkoztatja.⁹⁷

A gazdasági szavazás eltérhet attól is, hogy jobb- vagy baloldali kormány vezeti-e az országot. Az eltérés alapja a már korábban bemutatott választói viselkedés azzal kapcsolatban, hogy a munkanélküliség miatt baloldali, az infláció miatt a jobboldali kormányt büntetik jobban. A gazdasági szavazás ösztönzőiről szóló fejezetben tárgyalt politikai rendszer komplexitásának függvényében is változhat a gazdasági szavazás mintázata: elősegítheti azt vagy meg sem történik.

⁹² Evans 2004. 134.

⁹³ Evans 2004. 134.

⁹⁴ Paldam - Nannestad 2000., Evans 2004. 139.

⁹⁵ Stubager, Rune - Botterill, Niels - Lewis-Beck, Michael - Nadeau, Richard: Scope conditions of economic voting: The Danish exception?, In: Electoral Studies, 34., 2014. 16–26.

⁹⁶ Nannestad, Peter - Paldam, Martin: It's the government's fault! A cross-section study of economic voting in Denmark, 1990/93, In: European Journal of Political Research, 28., 1995. 33–62.

⁹⁷ Singer, Matthew - Carlin, Ryan: Context counts: The election cycle, development, and the nature of economic voting, In: Journal of Politics, 75(3), 2013. 730–42.

A gazdaságról alkotott nézetek, illetve, hogy a választó a gazdaság mely elemeit nézi, különbözőek lehetnek. Ha az összes választó minden egyes gazdasági romlás után csökkentené a párt vagy kormány melletti szavazatát vagy szimpátiáját, akkor előbb-utóbb megszűnne a párt támogatottsága. Ez azonban mégsem történik meg, ugyanis, eltérők lehetnek azon gazdasági okok, amelyek alapján egy bizonyos választó megvonja a támogatását, a másik mégsem.⁹⁸ Emiatt kérdéses, hogy egyáltalán mi tekinthető jó gazdaságnak. Hiszen más-más választópolgár más állapotot tekint gazdaságilag ideálisnak. Egyes választók támogatnak bizonyos szakpolitikát (pl.: progresszív adózás), míg mások nem. A jó gazdaság állapotával kapcsolatban különböző álláspontok létezhetnek egy országon belül is.⁹⁹

Eredményekbeni különbségeket okozhatnak az országon belüli eltérő gazdasági helyzetű területi egységek (pl.: Angliában a posztháborús éveket követően a déli országrész magasabb szintű fejlődést mutatott, mint a korábbi területek, vagy Olaszországban, ahol északon és a központi részeken fejlődött a gazdaság, délen viszont stagnált).¹⁰⁰

Munkanélküliség egyes területeket máshogy érinthet, így ennek is eltérő hatása lehet a szavazatra. A magasabb munkanélküliségi rátával rendelkező területeken a munkanélküliség erősebb (politikai) hatást gyakorol a szavazatra.¹⁰¹ Lewis-Beck megemlíti Weaterford¹⁰² elméletét is, miszerint a munkásosztály a középosztályhoz képest jobban megszenvedi a gazdasági visszaeséseket.¹⁰³ Ezért önmagában az egyén társadalmi osztályhelyzete is okozhat különbségeket a gazdasági szavazás mintázatán.¹⁰⁴

Különböző időszakokban történő gazdasági szavazásra jó példaként szolgálhat a közép-kelet-európai országok rendszerváltás óta kialakult választói magatartásának mintázata. Bár ezek a különbségek nem arra fókuszálnak, hogy mikor, vagy mikor nem volt egy országban gazdasági szavazás, hanem arra, hogy milyen típusú gazdasági szavazás történt. Lippényi szerző társaival úgy látja, hogy e térség államainak meg kellett tanulniuk a szabad piac működését, és a választóiknak azt felismerni, hogyan befolyásolják a kormányzati politikák a szakpolitikákat. Amint egyre informáltabbá válnak, úgy fogják a kormányokat is mindinkább

⁹⁸ Evans 2000. 134.

⁹⁹ Stegmaier – Lewis-Beck – Park 2017. 601.

¹⁰⁰ Evans 2000. 134.

¹⁰¹ Evans 2000). 132.

¹⁰² Weaterford, Stephen: Economic Conditions and Electoral Outcomes: Class Differences in the Political Response to Recession, In: *Americal Journal of Political Science*, 22., 1978. 917-938 (Lewis-Beck 1990. 75.)

¹⁰³ Lewis-Beck 1990. 76.

¹⁰⁴ Evans 2004. 139-140.

felelősségre vonni. Szerintük ez azért volt nehézkes, mert az állampolgárok nem ismerték a demokratikus intézmények működését, politikai tudásuk a kommunista rendszerből származott.¹⁰⁵ Roberts eredményei úgy szólnak, hogy a térség országai először valóban nem voltak képesek teljesen elszámoltatni a kormányokat rossz gazdasági eredményekért, de évek múlva már „a választók egyre jobbakká váltak azok megbüntetésében”.¹⁰⁶ Lewis-Beck például egyik, magyar gazdasági szavazással foglalkozó tanulmányában úgy fogalmaz: a választók a politika-orientált szavazók helyett (MSZP támogatása, mert bíztak annak munkanélküliséget, gazdaságot menedzselő kompetenciáiban) inkumbens-orientált (büntették az MSZP-t) szavazókká váltak. A magyaroknak meg kellett tanulniuk a gazdasági szavazást.¹⁰⁷ Az átmenet országaiban a rendszerváltás után a munkanélküliség kérdése és állapota vált a legérzékenyebbé.¹⁰⁸

Különbségek adódnak abból a kérdésből is, hogy a választó inkább büntet vagy jutalmaz, vagy nincs különbség a két cselekvés között. Kutatások nem tudták feloldani ezt az aszimmetriát, és vegyesek az eredmények. Az empirikus elemzések egyik része szerint a szavazó „rossz gazdasági időkre” jobban reagál, és emiatt jobban is büntet, más eredmények nem bizonyították ezt az összefüggést.¹⁰⁹

A gazdasági szavazás eltérő mintát mutathat akkor is, ha a választó nemzetközi szintéren gazdasági szempontból összehasonlítja a saját országát más országokkal. Ha recesszióban szenvednek más államok is, akkor saját kormányát gazdasági visszaesés miatt kevésbé valószínű, hogy bünteti.¹¹⁰

A gazdaság állapotáról való tájékozottsággal kapcsolatban is különbözhetnek az eredmények. Paldam és Nannestad a dán választókat vizsgálván arra a következtetésre jutott, hogy a választók keveset tudnak a makrogazdasági helyzetről, és alapvetően rövidlátóak. Csupán a munkanélküliséggel kapcsolatban rendelkeznek többnyire helyes információkkal, az inflációról már alig tudnak valamit.¹¹¹ Sanders ezzel szemben úgy gondolja, hogy a választóknak alapvetően nem kell a gazdaság állapotával kapcsolatban maximálisan tisztában lenniük (minden

¹⁰⁵ Lippényi, Zoltán - Maas, Ineke - Jansen, Wim: Economic voting in Hungary, 1998–2008. *Electoral Studies*, 32., 2013. 838-840.

¹⁰⁶ Roberts, Andrew: Hyperaccountability: Economic voting in Central and Eastern Europe. *Electoral Studies*, 27., 2008. 541.

¹⁰⁷ Stegmaier – Lewis-Beck 2009. 776-777.

¹⁰⁸ Stegmaier – Lewis-Beck – Park 2017. 591.

¹⁰⁹ Stegmaier – Michael Lewis-Beck – Park 2017. 587-588.

¹¹⁰ Kayser, Mark Andreas - Peress, Michael: Benchmarking across borders: Electoral accountability and the necessity of comparison, In: *American Political Science Review*, 106., 2012. 661–85., 661.

¹¹¹ Paldam – Nannestad 2000. 390.

adat beszerzése amúgy is sokkal költségesebb lenne), anélkül is észreveszik a folyamatok irányát, és képesek helyes döntést hozni. Hatással vannak rájuk a makroökonómiai változók, és teljes mértékben képesek a velük kapcsolatos percepcióikat beépíteni a gazdasági alapú kalkulációikba.¹¹²

IV. Befejező gondolatok

A választó tehát megnézi hazájának gazdasági állapotát, mérlegel, értékkel, és ítéletet hoz. Ítéletében a hivatalban lévő hatalom „bűnös vagy hős”, és az eredménynek megfelelően jutalmaz vagy büntet. Elszámoltatja a kormányt, ha az rosszul menedzselte a gazdaságot, megjutalmazza, ha az prosperál. Az állampolgár válasza a kormány gazdasági teljesítményére a gazdasági szavazat, amely az inkumbens győzelmét vagy bukását hozhatja magával.

Manapság azonban nem biztos, hogy csak a kormányok urai minden egyes gazdasági kondíciónak. A világ globálissá válása azokat a kérdéseket tette fel, hogy egy mélyebb integrált gazdasági közösségben mennyire számoltatható el csak és kizárólag az inkumbens, vagy mennyire okolhatóak más nemzetközi szereplők (más országok, nemzetközi szervezetek, EU)? Megbomlik-e a klasszikus gazdasági szavazás elméleti „magját” alkotó büntetés-jutalmazás tézis, vagy a szereplők köre ebben a dichotómiában kiegészül? Esetleg eltűnik vagy bizonytalanabbá válik az elmélet szerinti szereposztás? Új határok húzódnak a felelősségben? Képes lesz-e ezt a választó észrevenni, megtanulni a logikáját, és új paradigma mentén jutalmazni és büntetni?

A klasszikus elmélet létjogosultságának bizonyítása mellett (szem előtt tartva a bevezetőben feltett kérdéseket is) már érkeztek válaszok a fenti kérdésekre. A gazdasági szavazás működik. Szükséges hozzá a felelősség átláthatósága és a hatalmi súlyok felismerése viszonylag egyszerűbb politikai intézményi kontextusban. Ha ez a kontextus bonyolultabbá válik (erős ellenzék, kétkamarás parlament, koalíciós kormány, többszintű kormányzás, válsághelyzet, stb.), akkor a jelenség értelmezése és működése is nehezkesebbé válik. A gazdasági szavazás erősebb, markánsabb, kiszámíthatóbb arcát mutatja átlagos időkben, és bizonytalanabb, nem olyan könnyen kiszámíthatót rendkívüli helyzetekben. Kutatása mindkét időszakban folyamatos gazdagsággal látta el a szakirodalmat. A 2020-as évben, a koronavírus miatt kialakult

¹¹² Sanders 2000. 291-292.

gazdasági válság és az utána következő korszak kérdése lehet, milyen irányú és erősségű gazdasági szavazást ismerhetünk meg majd. Hoz-e új karakterisztikákat akár a kontinensen, a világban, vagy egy-egy országban? Hogyan hat majd a gazdaság „megélése” a választói preferenciákra?

Tanulmányom általános elméleti keretleírást célzott meg, amely összefoglalja a kutatásban használt elméleti irányokat, módszertani lehetőségeket, és bemutatja a gazdasági szavazás eredményeihez köthető állandó kérdéseket.

Felhasznált irodalom

Anderson, Christopher: Economic voting and political context: a comparative perspective, In: Electoral Studies, 19(2)., 2000., 151-170.

Downs, Anthony: The Economic Theory of Democracy, Harper and Row, New York, 1957.

Duch, Raymond – Stevenson, Randy: Assessing the Magnitude of the Economic Vote Over Time and Across Nations, In: Electoral Studies 25., 2006. 528-547.

Evans, Jocelyn: Voters and Voting: An Introduction, SAGE Publications Ltd, London, 2004.

Fiorina, Morris: Retrospective Voting in American National Elections, Yale University Press, 1981.

Goodhart, C – R. Bhansali: Political Economy, In: Political Studies, 18., 1970. 43-106.

Hellwig, Timothy: Economic openness, policy uncertainty, and the dynamics of government support, In: Electoral Studies, 27. 2007. 772-786.

Hobolt, Sara – Tilley, James: Who's in Charge? How voters attribute responsibility in the European Union In: Comparative Political Studies, 47., 2014. 795–819.

Kayser, Mark Andreas – Peress, Michael: Benchmarking across borders: Electoral accountability and the necessity of comparison, In: American Political Science Review, 106., 2012. 661-685.

Key, V.O.: The Responsive Electorate. Harvard University Press, 1966.

Kiewiet, Roderick: Economic Retrospective Voting and Incentives for Policymaking, In: Electoral Studies 19., 2000. 427-444.

Körösényi András (szerk.): A magyar politikai rendszer – negyedszázad után, Osiris, Budapest, 2015.

Kramer, Gerald: Short-Term Fluctuations in US Voting Behaviour, 1896 – 1964, American Political Science Review, 65., Issue 01, 1971. 131-143.

Lewis – Beck, Michael – Lobo, Marina Costa Lobo: The Economic Vote: Ordinary vs. Extraordinary Times, In: Arzheimer, Kai – Evans, Jocely – Lewis-Beck, Michael: Sage Handbook of Electoral Behaviour, New York, 2017.

Lewis – Beck, Michael – Paldam, Martin: Economic Voting: An Introduction, In: Electoral Studies 19., 2000., 113-121.

Lewis – Beck, Michael: Economics & Elections – The Major Western Democracies, The University of Michigan Press, 1990.

Lewis-Beck, Michael S.: Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany, Italy, In American Journal of Political Science 30(2)., 1986. 315 – 346.

Lippényi, Zoltán – Maas, Ineke – Jansen, Wim: Economic voting in Hungary, 1998–2008, In: Electoral Studies, 32., 2013. 838-851.

Magyarország politikai berendezkedése:
<https://www.kormany.hu/hu/mo>, (letöltés: 2020.04.27)

Mueller, John: Presidential Popularity from Truman to Johnson, In: American Political Science Review, 64., Issue, 1970. 18-34.

Mutz, Diana and Eunji Kim, Eunji: Economic Voting in a New Media Environment: Preliminary Evidence and Implications, In: Arzheimer, Kai – Evans, Jocely – Lewis-Beck, Michael: Sage Handbook of Electoral Behaviour, New York, 2017.

Nannestad, Peter – Paldam, Martin: It's the government's fault! A cross-section study of economic voting in Denmark, 1990/93, In: European Journal of Political Research, 28., 1995. 33-62.

Paldam, Martin – Nannestad, Peter: What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990-1993, In: Electoral Studies 19., 2000. 363-391.

Paldam, Martin: How Robust is the Vote Function?: A Study of Seventeen Nations over Four Decades, In: Norpoth, Helmut: Economics and Politics: The Calculus of Support, University of Michigan Press, 1991.

Palmer, Harvey – Whitten, Guy: Government Competence, Economic Performance and Endogenous Election Dates, In: *Electoral Studies* 19., 2000. 413-426.

Roberts, Andrew: Hyperaccountability: Economic voting in Central and Eastern Europe, In: *Electoral Studies*, 27., 2008. 533-546.

Sanders, David: The real economy and the perceived economy in popularity functions: how much do voters need to know? A study of British data, 1974–97, In: *Electoral Studies* 19., 2000. 275-294.

Singer, Matthew – Carlin, Ryan: Context counts: The election cycle, development, and the nature of economic voting, In: *Journal of Politics*, 75(3), 2013. 730-742.

Stegmaier, Mary – Lewis-Beck, Michael – Park, Beomseob: The VP-Function: A Review, In: *Arzheimer, Kai – Evans, Jocely – Lewis-Beck, Michael: Sage Handbook of Electoral Behaviour*, New York, 2017.

Stegmaier, Mary – Lewis-Beck, Michael: Learning the economic vote: Hungarian Forecasts, 1998 – 2010, In: *Politics & Policy* 37(4), 2009. 769-780.

Stubager, Rune – Botterill, Niels – Lewis-Beck, Michael – Nadeau, Richard: Scope conditions of economic voting: The Danish exception?, In: *Electoral Studies*, 34., 2014. 16-26.

Weaterford, Stephen: Economic Conditions and Electoral Outcomes: Class Differences in the Political Response to Recession, In: *American Journal of Political Science*, 22., 1978. 917-938.

'We live well, so long live the Government!' – the explanation of the support for incumbent government within the framework of economic voting theory

Summary

One of the most popular fields within the voting theory literature today tries to investigate the affect of the economy on shaping the voters' party preferences. If the voters take their emotions and feelings about the economic circumstances into consideration – and these variables are proved to matter in the model – when casting a ballot on a party, we can

say that the voters chose based on economic considerations. We name this economic voting. These considerations mean that the voters evaluate the government's performance on the current economic conditions, and according to these assessments they punish the government by voting against it, if they find these conditions bad and keep the government responsible for them, and opt for the incumbent, if they find them good. However, this connection between punishment and perceived economy is not always obvious to see. As more complicated the political institutional context becomes, the more the power of the economic voting might weaken, as the responsible actor for the bad conditions is hard to be recognised. Other questions are also addressed by this theory: how do the evaluations of the government's performance change, if the responsibility among the actors in managing the economy blurs due to globalisation, eurozone membership or multilevel decision making? Who do the voters target to blame? In these regards further research is expected to be carried out.

In this article, I collected and described the main aspects of the economic voting theory: with what methodology the phenomenon can be researched and what questions make the whole concept sometimes unstable and questionable.

Pokorny Zsanett

ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet

Témavezető: Boda Zsolt habil. egyetemi docens, Politikatudományi Intézet

Eszközök és stratégiák az adófizetésben

1. Bevezetés

Az adófizetés jelensége meglehetősen összetett kérdés a modern társadalomtudományban. Amellett ugyanis, hogy a befizetett adóforintok az állami bevételek egyik fő forrását jelentik, az állampolgárok és az intézmények, valamint az adófizetők és a kormányzat kapcsolatáról is információt nyújt. Például, az adócsalás terjedése esetén feltehetően magas az adórendszerrel és a kormányzattal szembeni állampolgári elégedetlenség is. Az adófizetés ugyanis egyéni döntés. Az egyéni cselekvést a társadalmi szükségletek (például a közösségi szolgáltatások fejlesztése), valamint az egyéni érdekek (az egyéni jövedelem gyarapítása) közötti választás határozza meg. Az adófizetés döntési dilemmája tehát kollektív cselekvési problémaként is értelmezhető, amelyben inkongruencia állhat fenn az egyéni ösztönzők és a kollektív célok között¹.

A témában megjelenő kutatások alapkérdése, milyen tényezők befolyásolhatják az adófizetést megelőző döntést? Mi bírhatja rá az embereket a tisztességes jogkövetésre? Mi befolyásolhatja az adófizetők szokásait? A legegyszerűbb válasz szerint az emberek azért tartják be a szabályokat, mert a törvény erre kötelezi őket. S bár e válasz kézenfekvőnek tűnik, a szakirodalom szerint az adófizetés folyamatának vizsgálata ennél komplexebb válaszokat tesz szükségessé².

Az adófizetők motivációit befolyásoló tényezőket vizsgáló kutatások köre az elmúlt évtizedben folyamatosan bővült. S bár a kutatók között egyetértés látszik abban, hogy e tényezők együttesen képesek hatékonyan befolyásolni az adófizetést, továbbra is kérdés, hogy az adóhatóságok vagy a kormány szintjéről érkező hatások vannak-e erősebb befolyással az állampolgári cselekvésre.

¹ Kirchler - Kogler - Muehlbacher 2014. 87.

² Listokin - Schizer 2013. 179.

Jelen tanulmányban amellet érvelek, hogy az adóhatóságok befolyásoló szerepe az elmúlt években gyengülni látszik. Egyfelől az online felületek kiépülésével az adóhatóságok és az adófizetők közötti szoros kapcsolat folyamatosan csökken. Másfelől azonban az intézményi és a kormányzati szint összefonódása arra utal, hogy az adóhatóságok adófizetőkre gyakorolt hatása önmagában nehezen értelmezhető. Ebből következően, feltevésem szerint, a kormányzati intézkedések, valamint a kormányzat felől érkező hatások hatékonyabban képesek befolyásolni az adófizetők motivációit, ezáltal pedig elősegíteni a tisztességes adófizetést.

Tanulmányomban a személyi jövedelemadó (továbbiakban SZJA)³ esetében vizsgálom az adófizetési hajlandóság kérdéseit. Az SZJA befizetése az éves adóbevallás alapján történik. Az adatlapon feltüntetett munkahelyeket figyelembe véve az adóhatóság kiszámítja a személyre szabott adók összegét, és ezt kell befizetni. Az adófizetés tehát döntési helyzet, hiszen az egyén megítélésén múlik, hogy mennyire őszintén tünteti fel jövedelmét. Az emberek vagy nyilatkoznak munkahelyeikről, vagy megpróbálják kikerülni a szabályokat és csökkenteni a rájuk rótt terheket. S bár a legtöbb adófizető alkalmazottként dolgozik és adóját a munkáltatója vonja le, az adócsalási arányok arra utalnak, hogy e korlát sem képes a csalás jelenségét eltüntetni. Sokaknak ráadásul egyéb jövedelemszerző tevékenysége is van (például lakáskiadás, magánszolgáltatások nyújtása, borra való stb.). De az adófizetés dilemmája jelenik meg minden alkalommal, amikor nem kérünk vagy már eleve nem kapunk számlát boltban, vagy szolgáltatótól. Az adófizetés tehát jelen van a polgárok mindennapjaiban.

Dolgozatomban a feltett kérdéseket vizsgáló szakirodalom áttekintését végzem el. Az első blokk az adófizetési gyakorlatokat vizsgáló elméleti kereteket mutatja be. Ezt követően az adóhatóság, majd a kormányzati szint és az adófizetés közötti kapcsolat kerül fókuszba. A tanulmány konklúzióval zárul.

2. Az adófizetési gyakorlatok keretei

Az adófizetés dilemmája a társadalmi szükségletek és az egyéni érdekek közötti választásból ered. Az állampolgárok az adófizetés során mérlegelik az előttük álló lehetőségeket, melyek alapján a tisztességes adófizetés (jogkövetés) vagy az adóelkerülés (csalás) mellett döntenek. E döntést befolyásoló lehetséges tényezőket feltáró elméleti megközelítések, s a

³ Dolgozatom a személyi jövedelemadó esetét vizsgálja, a kutatás más típusú adónemeket nem érint.

hozzájuk kapcsolódó empirikus kutatások köre az 1960-as évektől kezdődően folyamatosan bővült.

Az adófizetési szokások kutatásának első évtizedeit az úgynevezett közgazdaságtani megközelítés uralta. Az elmélet szerint az egyének haszonmaximalizálók, cselekvésüket kizárólag egyéni érdekeik határozzák meg⁴. Csak akkor döntenek a szabályok betartása mellett, ha így nagyobb haszonra számíthatnak, mint ami a csalás révén szerezhető. A kutatók szerint így az adóhatóságoknak olyan stratégiát kell kidolgozniuk, melyek révén a tisztességes adófizetés lehetősége az egyének számára vonzóbb alternatívát kínál az adóelkerülésnél. Amellett érvelnek, hogy az adózást érdemben a jövedelemszint, az adókulcsok, az ellenőrzés valószínűsége, valamint a várható büntetés befolyásolhatják. Mindezt a már korábban megbüntetett adócsalók esetei is erősíthetik, akik elrettentő példaként szolgálhatnak az emberek számára. Modelljük alapján így az adóhatóság a szabályozások szigorításával és az elrettentés eszközeivel jelentősen képes visszaszorítani az adócsalás mértékét⁵.

A megközelítés azonban, ahogyan a kutatók is elismerik, nem képes teljeskörűen feloldani az adófizetés problémáját. Annak ellenére, hogy már az adófizetési gyakorlatok vizsgálatának első időszakában felismerték a téma összetettségét, az adófizetést csak a „*miért nem fizetünk adót*” kérdés felől közelítették meg, a „*miért fizetünk adót*” felvetést még nem érintették.

Korábbi tanulmányomban⁶ amellett érveltem, hogy a közgazdaságtani megközelítés az egyéni viselkedés oldaláról nézve két fő szempontot is figyelmen kívül hagy.

Egyfelől nem teszi fel a kérdést, hogy az egyének mely erőforrásuk gyarapítására törekednek. Az egyéni erőforrásoknak ugyanis több ága van. Elképzelhető, hogy míg az egyik jelentősen lecsökken (például a bevétel), egy másik (például az idő) jelentősen megnövekszik. Az a közösségi szolgáltatás például, amely az egyén számára is hasznos (például korszerűsítik a tömegközlekedést azon az útvonalon, amelyen minden nap munkába jár, ezért sok időt spórolhat meg), akkor is nagyobb hasznot hozhat számára, ha ezáltal az anyagi bevételei jelentősen csökkenhetnek. Ebben az esetben az egyénnek mérlegelnie kell, melyik fontosabb a számára.

Az erőforrások mellett az elmélet nem mérlegeli az emberi hiba lehetőségét sem. Az adófizetés összetett jelenség, ezért a hibásan

⁴ Allingham – Sandmo 1972. 337–338. és Becker 1968. 2-5.

⁵ Hallsworth 2014. 659.

⁶ Pokornyi 2019. 84.

kitöltött adóbevallás nem feltétlenül az adócsalás jele. Előfordulhat, hogy az adófizetők akaratlanul elkövetett hiba vagy figyelmetlenség következtében töltötték ki rosszul, vagy hiányosan adóbevallásukat. Például véletlenül elírták az összeget, esetleg egy rubrikát nem töltöttek ki, vagy nem volt teljesen érthető számukra a kitöltési útmutató. Emellett a halogatás (például „Holnap ez lesz az első dolgom, de ma még nem.”) is gyakori jelenség lehet adóbevallás előtt⁷. Ez esetben az egyén szándéka nem feltétlenül az adók elcsalása, egyéb teendői, esetleg feledékenység is húzódhat a bevallás „elkerülése” mögött.

A közgazdaságtani elmélet kiegészítésére Kirchler, Hoelzl és Wahl⁸ vezette be az úgynevezett csúszós lejtő értelmezési keretet. A kutatók szerint ugyanis a haszonmaximalizálás mellett az egyéni cselekvést például a társadalom iránt érzett felelősség, a közvetlen környezetben tapasztalt cselekvési mintázatok, a személyes jellemvonások, valamint a szociális rendszer (például a munkanélküliség aránya) is befolyásolhatja. A modell kiindulópontja, hogy az adóhatóságoknak stratégiájuk kidolgozása során az egyéni érdekek és a társadalom iránt érzett felelősség vezérelte cselekvésre is fel kell készülnie. A kutatók így az intézkedések két csoportját különítik el. Az egyik az úgynevezett hatalmi intézkedések csoportja, mely a büntetéseket és a szigorú szabályozásokat foglalja magában. Emellett azonban felállították az úgynevezett bizalmi intézkedések halmazát is, melybe az adóhatóság és az adófizetők közötti bizalmi kapcsolat erősítését szolgáló tényezőket sorolták.

A szerzők érvelése szerint az egyéni érdekek és a társadalmi szükségletek által vezérelt adófizetési gyakorlatok eltérő adóhatósági intézkedéseket tesznek szükségessé. Például a közgazdasági modell által javasolt elrettentő eszközök a tisztességes adófizetők esetében feltehetően kevésbé hatékonyan képesek hosszú távon rögzíteni az együttműködést, hiszen bizalmatlanságot és szándékos ellenállást indukálhatnak.

E felvetést a szerzők a 2010-ben megjelent tanulmányukban gondolták tovább⁹. Érvelésük szerint a hatóságok és az adófizetők közötti kapcsolat természetét hosszú távon is érdemes vizsgálni. Előfordulhat például, hogy az egyén általában nem elégedett a hatóságok munkájával, azonban egy adott kérdésben (például bizonyos ügyben a lebukott adócsalóra kirótt büntetés mértékével) egyetért a szabályozókkal. Annak ellenére azonban, hogy mindez az adott pillanatban kihat véleményére és cselekvésére

⁷ Donoghue – Rabin 103.

⁸ Kirchler – Hoelzl – Wahl 2008. 211-214.

⁹ Wahl– Kastlunger–Kirchler 2010. 385-388.

(például az adott évben tisztességesen adózik), hosszú távon nem feltétlenül befolyásolja adófizetési szokásait (hiszen a következő években továbbra is csálhat).

A szerzők felvetése nem egyedülálló. 2006-os tanulmányában Tyler¹⁰ is hasonló következtetéseket vont le, mikor az együttműködést kikényszerítő, valamint a bizalom erősítését célzó intézményi gyakorlatokat különböztetett meg egymástól. Mint írja, annak ellenére, hogy mind a két módszer kiválthatja a kívánt viselkedést, a rosszul alkalmazott intézkedések nem képesek hosszú távon biztosítani a magas adóbevételeket.

Az adófizetés-kutatásokban megjelent elméletek tehát az adóhatóságok és az adófizetők közötti kapcsolat vizsgálatára helyezik a hangsúlyt. Érvelésük szerint ugyanis az intézmények és az állampolgárok közötti közvetlen kapcsolat (például az ügyintézés alkalmával) hatékonyabban képesek befolyásolni az adófizetési szokásokat, mint az indirekt csatornák. E feltevést az adóhatóságok és az adófizetők közötti kapcsolat fő elemeinek áttekintésével járjuk körül. Mi az adóhatóságok feladata egy gazdasági rendszerben? Milyen eszközök állnak rendelkezésükre a tisztességes adófizetés előmozdítására?

3. Az adóhatóságok és az adófizetők közötti kapcsolat természetéről

Az adóhatóságok a jogszabályokban lefektetett adószabályok betartásáért felelnek. E funkción belül egyfelől információgyűjtő, másfelől ellenőrző feladatokat is ellátnak. Közvetlen kapcsolatban állnak az adófizetőkkel, akik részére folyamatos segítséget nyújtanak az adóadminisztráció kérdéseiben. Az éves adóbevallás során folyamatos monitoring tevékenységet látnak el. Emellett, ahogyan többek között a magyar adószabályok is előírják, az adóhatóságok az adófizetők számára el is készíthetik az SZJA-bevallásokat. A bevallási időszak lejártával összegzik a beérkezett információkat és ellenőrzik a benyújtott dokumentumokat. Tévesztés vagy csalás gyanúja esetén hiánypótlásra szólítanak fel, mely elmulasztását követően jogszabályokban előírt büntetéseket is kiszabhatnak.

Az intézményi szint és az adófizetők közötti kapcsolat vizsgálatát végezte el Tanzi és Pellechio¹¹ is. Kutatásaik során az adóhatóságok öt fő

¹⁰ Tyler 2006. 339-380.

¹¹ Tanzi - Pellechio 1995. 2-9.

funkcióját azonosították. A szerzők szerint az első a tájékoztatás és az ellenőrzés. Az adóhatóság ugyanis az adószabályok szerinti működés feltételeinek megteremtése során az adófizetőket köteles tájékoztatni egyfelől az aktuális szabályokról, másfelől pedig a fizetéshez kapcsolódó feladatokról és a rendelkezésre álló eszközökről (a benyújtási határidőkről éppúgy tájékoztatja az adófizetőket, mint az adóbevallás lehetséges formáiról vagy az adminisztrációs feladatokat segítő tájékoztató füzetek elérhetőségéről) is. A tájékoztatás mellett az adóhatóság ellenőrző feladatokat is ellát. A kutatók azonban kiemelik, hogy az ellenőrzés nem pusztán a bevallás időszakára korlátozódik, az intézmény folyamatos monitoring tevékenységet végez. E tevékenységgel szorosan összefügg a hatóság adatbeviteli funkciója. Az adminisztrációs munkatársak gondoskodnak az adófizetők csoportjainak (például adócsalók) nyilvántartásba vételéről, adatbázisok felépítéséről, monitorozásáról és frissítéséről is. Továbbá szükséges az elrettentő eszközök használata is (mint pl. a felszólító levelek, vagy adott esetben a szankciók érvényesítése és a csalók megbüntetése). Végül a kutatók a jogi szolgáltatások és panaszok benyújtásának lehetőségének fontosságát rögzítik, melyhez az esetleges bírósági eljárások ismertetése, szükség esetén képviselő biztosítása tartozhat¹².

Ahogy azonban Bird és Zolt¹³ is megjegyzi, az adóhatósági tevékenység hatékonyságának alapja, hogy a csúszós lejtő értelmezési keret által felvázolt adóhatósági intézkedéscsoportokat az intézmény képes legyen a megfelelő adófizetői csoportokra alkalmazni. McBarnet¹⁴ három fő adófizetői csoportot választ el egymástól. Az első az úgynevezett kötelezettségvállalók csoportja. E csoportba tartozók a külső tényezőktől függetlenül a törvények tisztességes betartására törekednek, sok esetben még akkor is, ha valamilyen hiba, igazságtalanság merül fel velük szemben. A második csoportba tartozókat a szerző kapitulálóknak nevezi, akik a külső körülményektől függetlenül, a szigorú szankcióktól sem tartva, az egyéni érdekeiket előtérbe helyezve a csalás mellett teszik le a voksukat. A harmadik kategória a kettő közé esik, ők az úgynevezett trükközők. A szerző szerint ez a csoport hajlamos a szabályok betartására, az együttműködésre, de ugyanúgy a csalásra is. A viselkedését az adott körülmények határozzák meg.

A szerző szerint e csoportok esetében három eltérő stratégiát kell alkalmazni az adóigazgatás során. Az első esetben az adóhatóságnak meglehetősen könnyű a dolga. Ekkor a részletes tájékoztatásra, valamint

¹² Ott 1998. 6.

¹³ Bird - Zolt 2014. 627-633.

¹⁴ McBarnet 2001. 1-2.

az adminisztrációs terhek csökkentésére kell helyezni a fő hangsúlyt. A második csoport esetében az elrettentő eszközök erősítésére lehet szükség. Mivel e csoport tagjai feltételezhetően egyéni érdekeiktől vezérelve kerülnek meg a törvényeket, érdekeltté kell őket tenni az együttműködésre. Természetesen előfordulhat, hogy az egyén azért nem tartja be a törvényeket, mert nem ért egyet a politikai vezetéssel. Ebben az esetben a trükközőkhöz hasonló stratégiákat követhet az adóhatóság. Itt a bizalmat erősítő, az adóhatóság és az adófizetők közötti kapcsolat erősítésére szolgáló, az önkéntes együttműködést segítő eszközök bevezetésére kerülhet sor.

Ahogy azonban a szerzők is elismerik, bár elméletben e stratégiákat meglehetősen egyszerű felállítani, mindez a gyakorlatban jelentős terhet ró a hatóságokra. Az ellenőrzési folyamatok hatékonyságának növelése ugyanis rendkívül költséges. Az intézményi gyakorlatok az anyagi tényezőkön túl számos egyéb erőforrást is igénybe vesznek: például az időt, amellyel a megnövekedett számú ellenőrzés vagy a megfelelő munkatársak kiválasztása és betanítása jár; az addicionális erőforrást, – akik más feladatokat nem vállalva – betanítják, és akik elvégzik az új munkát; magát az emberi tényezőt, amely nagyobb terhelés mellett könnyebben hibázhat, jelentősen megnövelve az intézmény költségeit. E kihívások kezelése pedig jelentős pénzbeli ráfordítást is igényel¹⁵.

A tisztességes adófizetés előmozdítása tehát meglehetősen összetett feladat. A kutatók szerint azonban a hatóságoknak az elrettentő eszközök mellett a bizalmat erősítő stratégiákat is ki kell dolgozniuk a beérkező adók folyamatos növelése érdekében. E csoportba tartozó lehetséges eszközök vizsgálata során az elmúlt évtizedben az úgynevezett procedurális méltányosság emelkedett ki a kutatásokban.

3.1. A procedurális méltányosság

Az eljárási méltányosság az adóhatóságnak az ügyintézés során tanúsított hozzáállását jelöli. E kategóriába tartozik többek között a segítségnyújtás, a kedvesség, a tiszteletadás, a transzparens eljárások, az adófizetők folyamatos tájékoztatása.¹⁶

A procedurális méltányosság elméleti kereteinek meghatározása, valamint a kapcsolódó empirikus kutatások a kétezres években gyarapodó adófizetés-kutatások meghatározó elemévé váltak.

¹⁵ Pokornyi 2019. 84-85.

¹⁶ Feld - Frey 2007. 114.

Az eljárási méltányosság szerepét vizsgálta például Kristina Murphy is. Tom Tylerrel közösen jegyzett tanulmányában¹⁷ például az adóhatósági eljárások során felszínre kerülő érzelmek (például az adminisztratív nehézségekhez társuló kétségbeesés vagy düh), s a procedurális méltányosság rájuk gyakorolt hatásait vizsgálták. Eredményeik alapján az érzelmek és az eljárási méltányosság közötti szoros kapcsolat az eljárásoknak az adófizetők magatartására gyakorolt hatásaiban érhető tetten. Az adófizetők érzelmeit ugyanis az adminisztratív folyamatok minősége képes pozitív irányba befolyásolni, ami az együttműködésüket erősítheti. Így az érzelmek és az eljárások közötti kapcsolat az egyéni motivációk változásairól is előrejelzést adhat. Például hatással bírhat az egyének adóbevallások során meghozott döntéseire¹⁸. Míg az adóadminisztrációs eljárások során tapasztalt negatív élmények az adó elkerülését motiváló érzéseket erősíthetik, a pozitív tapasztalatok a szabályok betartását segíthetik elő. Következtetéseik alapján tehát az adóhatósági stratégia alkotás egyik alappillére az adminisztrációs eljárások kidolgozásában rejlik.

E feltevést erősítik Murphy Ben Bradforddal és Jonathan Jacksonnal¹⁹ közös tanulmányának eredményei is, melyben amellet érvelnek, hogy az adóhatósági eljárások az intézmények (ezáltal pedig a hatalmon lévők) és az állampolgárok közötti kapcsolat erősítésével járulhatnak hozzá a tisztességes adófizetés elősegítéséhez. Az adóhatóságoknak tehát nem célravezető kizárólag az elrettentés eszközeire támaszkodni, az adófizetők bizalmát erősítő intézkedések ugyanis a hosszútávú együttműködés motivációit erősíthetik.

Murphy eredményeihez hasonló következtetéseket vont le tanulmányában Valerie Braithwaite²⁰ is. Érvelése szerint az adóhatóság az intézmény és az adófizetők közötti párbeszéd, a nyílt és átlátható kommunikáció, valamint a meggyőzésre és nem a kényszerítésre építő stratégiák révén képes leginkább hatékonyan befolyásolni az állampolgári jogkövetést.

Ahogy azonban Murphy és Tyler²¹, valamint Alm és Torgler²² is hangsúlyozzák, a hatékony intézkedések kulcsa, hogy a hatóságok képesek legyenek az elrettentés és a bizalmat erősítő eszközöket egyensúlyban tartani. Egyfelől az elrettentő eszközök túlsúlya

¹⁷ Murphy - Tyler 2008. 21-22.

¹⁸ Murphy - Harris 2007. 913.

¹⁹ Murphy - Bradford - Jackson 2016. 114-118.

²⁰ Braithwaite 2003. 3-10.

²¹ Murphy - Tyler 2008. 21-22.

²² Alm - Torgler 2011. 647-648.

bizalmatlanságot, felháborodást és szándékos ellenállást válthat ki az adófizetőkben. Másfelől azonban a bizalmi intézkedések is gyengíthetik az együttműködés mértékét. Ekkor ugyanis a rendszer túlságosan rugalmassá válhat, ami lelkiismeret-furdalás nélküli csalást idézhet elő. A szerzők szerint azonban a két stratégia együttesen, egymást kiegyensúlyozva képes hatékonyan kialakítani és hosszú távon rögzíteni a tisztességes adófizetés melletti elköteleződést.

Hasonló következtetéseket vont le Verboon és Dijke²³ is, akik feltevésüket egy hipotetikus adminisztráció modellezésével tesztelték. Kísérletükben egyenlő mértékben kaptak helyet az elrettentő és a bizalmi eszközök is. A kutatók amellet érvelnek, hogy az erősebb szankciók hatékonyabban ösztönzik a megfelelést, de csak akkor, ha a hatóságok a szankciókat tisztességes eljárási keretek között hajtják végre. A kutatók hangsúlyozzák, hogy mind a bizalmi, mind az elrettentési tényezők képesek pozitívan befolyásolni az adójogszabályok betartását.

Hasonló következtetésre jut tanulmányában Bird és Zolt²⁴ is. Érvelésük szerint az adóhatóságnak olyan stratégiát kell kidolgoznia, mely egyfelől eljárásait folyamatos monitoring tevékenységére és az adófizetői visszajelzésekre alapozva fejleszti. Emellet azonban szigorú, de méltányos szankciórendszer felállítása is szükséges, melybe a csalás mértékéhez szabott büntetést, valamint a tisztességes adófizetőknek járó jutalmazási rendszert is integrálták.

Az adóhatóságok és az adófizetők közötti közvetlen kapcsolat erősítését vizsgáló kutatások a kétezres évek adófizetés-vizsgálatainak alappillérvé váltak. A technika fejlődésének köszönhetően azonban az intézmények és az állampolgárok közötti szoros kapcsolat meglazult. E gyengülés egyfelől a személyes ügyintézés csökkenésének köszönhető. Amellet ugyanis, hogy az éves adóbevallást az adófizetők jelentős részének munkáltatója vagy az adóhatóság készíti el, az egyéb ügyekkel kapcsolatos adminisztratív feladatok is intézhetőek az online térben. Az internet fejlődésével párhuzamosan ugyanis a hatóságok is egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek online felületeik kiterjesztésére. Az intézmények honlapján a speciális problémákra kidolgozott tájékoztató füzeteket, segédleteket találhatunk, melyek segítenek eligazodni az adminisztratív eljárások útvesztőjében. Emellet a hivatalos fórumok segítségével (melyekre a legtöbb esetben speciális témákra bontva kereshet rá az adófizető) az emberek megbeszélhetik egymással a felmerülő problémákat, valamint a hatóságoknak is jelezhetik nehézségeiket. Kérdés

²³ Verboon - Dijke 2011. 122-127.

²⁴ Bird - Zolt 2014. 679-683.

tehát, hogy a technológiai fejlődés gyengítette személyes kapcsolat mellett is képesek-e az adóhatóságok hatékonyan befolyásolni az adófizetői viselkedést? E kérdés megválaszolásához első lépésben az adóhatóság és a kormány közötti kapcsolatot tekintem át. Feltevésem szerint ugyanis a modernizációs kihívások miatt a kormányzati szintről érkező hatások hatékonyabban befolyásolhatják az adófizetői viselkedést, mint a hatóság szintjén vizsgálható tényezők.

4. Az adóhatóságok és a kormány közötti kapcsolatáról

Az adóhatóságok tehát közvetlen kapcsolatban állnak az adófizetőkkel. Funkciójuk azonban kettős. Amellett, hogy az állampolgári adófizetéshez kapcsolódó feladatokat látják el, a kormányzat által kijelölt adópolitikai célkitűzések végrehajtásáért felelősek.²⁵ Az adóhatóságoknak így amellett, hogy együttműködnek a politikai vezetőkkel, a jogszabályban előírtaknak, valamint a demokratikus követelményeknek (például átláthatóság, méltányosság) is meg kell felelniük. A modern demokráciákban az adórendszerek ugyanis modern, hatékony és méltányos adóigazgatásra épülve képesek hosszú távon működni.²⁶

E keretein belül az intézmény egyfelől felügyeli az adószabályok betartását, másik oldalról azonban a döntéshozóknak is beszámol az aktuális statisztikákról (például az adócsalók arányáról), a szabályok integrálásának sikerességéről, valamint a felmerülő problémákról és nehézségekről. S bár az adóhatóságok a modern demokráciákban a kormányzat alá rendelve működnek, a kormány–intézmény kapcsolat természete esetenként eltéréseket mutathat. Kérdés például, hogy a hatóságok jogköre meddig terjed. A nagyobb függetlenséggel rendelkező adóhatóság esetében például a kormány főként monitoring és ellenőrző tevékenységet végez. A hatóság beszámolási kötelezettségének keretein belül számot ad az aktuális állapotokról a kormányzatnak, azonban a mindennapi működés folyamatainak kialakítása (például, hogy a felálló osztályok és főosztályok milyen feladatköröket látnak el) az intézmény hatáskörébe tartozik. Ez esetben az adótörvény tágabb keretei meglehetősen nagy mozgásteret biztosítanak a hatóságnak az adóadminisztráció folyamatainak menedzselésében.

Az intézményi függetlenség csökkenésével azonban ez a mozgástér is szűkül. Ez esetben a kormány aktívan részt vesz a mindennapi feladatok

²⁵ Surrey 1970. 705.

²⁶ Ott 1998. 37-40.

menedzselésében is. Ez esetben adóügyintézés folyamatai során már olyan döntésekhez is kormányzati ellenjegyzésre van szükség, amelyek nagyobb szuverenitás esetén a hatóság jogkörébe tartoznak (például osztályvezetői kinevezés).

E fejezet tanúsága szerint az adóhatóság tevékenysége során számos kihívással szembesül. Amellett, hogy az intézményi szint és az adófizetők közötti szoros kapcsolat gyengülni látszik, a kormány és a hatóságok közötti kapcsolat természete is eltérő lehet. Az adóhatóságokra nehezedő kettős nyomás alapján – feltevésem szerint – az adófizetők hajlandóságát a kormányzati szintről érkező hatások hatékonyabban képesek befolyásolni, mint ami az intézmények részéről tapasztalható. Kérdés tehát, milyen kapcsolat áll fenn a kormány és az adófizetők között? A kormánynak milyen eszközök állnak rendelkezésére a tisztességes adófizetés erősítésére? E kérdéseket a kormányzat és az adófizetők közötti kapcsolatot vizsgáló elméletek és empirikus kutatások bemutatásával járom körbe.

4.1. Kormányzat és adófizetők

A kormány és az adófizetők közötti kapcsolat vizsgálta az adófizetés-kutatások új irányát jelölik. E megközelítések szerint a kormányzat leginkább legitimitása révén képes befolyásolni az adófizetés motivációit. A kutatók szerint ugyanis a kormányzatba vetett bizalom, s az abból kiépülő legitimitás a kormányzati intézkedések elfogadása révén erősítheti a jogkövetési szokásokat, s a tisztességes adófizetést. Ahogyan Weber²⁷ és Parsons²⁸ is kifejtik, a legitimitás ugyanis a társadalmi normákkal és a döntéshozók által alkotott törvényekkel való egyetértést, azokkal való azonosságot jelöli. A legitimitás tehát az adószabályok szükségessége és a döntéshozók szakértelmének elfogadása révén pozitív irányba befolyásolhatja az adófizetési motivációkat.

A legitimitás az állampolgárok által a kormányzatra ruházott jog, amelyet a közjóra való törekvés, valamint a közös erkölcsi értékek alapozhatnak meg²⁹. Legitim kormány esetén tehát az emberek elismerik a hatalmat, amelynek betartják szabályait és irányelveit³⁰. A legitimitás ezáltal feltehetően képes befolyásolni az emberek jogkövetési (valamint adófizetési) szokásait. Erősödése például pozitív irányba befolyásolhatja a

²⁷ Weber 1978.

²⁸ Parsons 1956. 64.

²⁹ Mazepus 2017. 306.

³⁰ Boda 2013. 67-68.

jogkövetést. Az emberek könnyebben elfogadják a kormányzati döntéseket, akkor is, ha nem szolgálja személyes érdeküket, vagy nem értenek vele egyet. Vagy azért, mert úgy gondolják, hogy az adott döntés „egy nagyobb jó részéért” a társadalom számára hasznos intézkedést segít elő, vagy egyszerűen csak szimpatizálnak a politikai szereplőkkel, valamint az általuk képviselt értékekkel. Hasonlóképp, a kormány legitimitásának csökkenése a tisztességes szabálykövetés motivációit is gyengítheti. Az emberek ugyanis szkeptikusak is lehetnek a kormánnyal szemben.³¹ Ekkor a hatalom döntései mögött általában rosszindulatot, hozzá nem értést, önkényt, s akár korrupciót is láthatnak. A bevezetett intézkedések nem felelnek meg elvárásaiknak, azokat szinte minden esetben hiányosnak vagy hibásnak ítélik meg.

A kormányzati szinten meghozott döntések és bevezetett intézkedések társadalmi beágyazódásának „sikere” azonban nagyban függ a politikai környezet aktuális állapotáról. A politikai vezetők célkitűzései és állampolgári megítélésük, a kulturális háttér, a belpolitikai és nemzetközi események stb. ugyanis jelentősen befolyásolhatják a legitimitás mértékét. A szakirodalom szerint így a kormányzati tevékenység során a legfontosabb szempont, hogy döntéseiket az aktuális állapotokhoz igazítsák. Ahogyan tehát többek között Brooks³², valamint a nyomán Valerie Braithwaite³³ is megjegyzi, a kormányzati döntések az adóbevételek növelése mellett a politikai rendszer, valamint az elszámoltathatóság és a leválthatóság elve mentén a hatalom lévők egy fontos „próbája”. A kormányzatba vetett bizalom, valamint a legitimitás emiatt az adószabályok betartásának egyik alappillére lehet.

Tom Tyler De Cemerrel közös tanulmányában³⁴ szintén a bizalom jelentőségére helyezte a hangsúlyt. Érvelésük szerint ugyanis a bizalom egyfelől az intézmények és a kormány felől érkező hatásokat erősítheti, másfelől azonban az állampolgári aktivitást is növelheti, például a társadalmi ügyekkel kapcsolatos véleménynyilvánítási szándékot (így népszavazásokon vagy konzultációkon való részvételt is erősítheti). Ugyanígy, a bizalom csökkenése esetén az emberek nagyobb valószínűséggel feltételezik, hogy a kormány kevésbé veszi figyelembe a véleményüket, ezért motivációjuk is gyengülhet. A bizalom erősödésével tehát a kormányzati megítélés is pozitív irányba változhat. Az adófizetők ekkor úgy érzik, hogy a kormány partnerként tekint rájuk, ami a

³¹ Braithwaite – Braithwaite 2001. 4-10.

³² Brooks 1998. 388-406.

³³ Braithwaite 2003. 3-10.

³⁴ De Cremer - Tyler 2007. 640.

politikai vezetők tevékenységével és döntéseivel való azonosulást segítheti.

A legitimitás és az adófizetés közötti kapcsolat természetét eddig meglehetősen kevés empirikus kutatás vizsgálta. E kevés munka közé tartozik például Listokin³⁵ tanulmánya is. A szerző érvelése szerint ugyanis a tisztességes adófizetést előmozdító tényezők azonosítása a kormány számára is kiemelt kérdés. A kormányzat szintjéről érkező hatásokat a szerző három fő csoportba rendezte.

Az első csoportba a kommunikációt és a meggyőzés eszközeit sorolta. A szerző szerint ugyanis a motivációk erősítésének egyik alappillére, hogy a kormányzat megismertesse az állampolgárokkal az adófizetés jelentőségét (például az adóból finanszírozható közszolgáltatások bemutatásával). Lényeges kérdés, hogy az emberek egyetértenek-e a szabályokkal, illetőleg a bevezetni kívánt közszolgáltatásokkal. Ugyanígy a korrupciós észlelés is befolyásolhatja a motivációkat. Ha az emberek úgy ítélik meg, hogy apolitikai vezetők körében magas a korrupció, úgy érezhetik, hogy az államkasszába befizetett adójuk nem térül meg. Észlelésük pedig hajlandóságukat is gyengítheti.

A szerző által azonosított második pont, a közösségi szolgáltatások minőségének és mennyiségének folyamatos növelése, szintén az adófizetést befolyásoló tényezők körét erősítheti. Az emberek ugyanis méltányolják, ha a kormányzat a közösségi szükségletek és nem önkényes célok alapján határozza meg a fejleszteni kívánt szolgáltatások körét. A hosszú időn át halogatott tömegközlekedési útvonal felújítása, iskola vagy kórház építése így az elégedettség és a hajlandóság érzetét erősítheti az állampolgároknál.

Listokin érvelését az egyéni érdekek figyelembevételével, valamint a jutalmazás és a büntetés fontosságának kiemelésével zárja. Felvetése szerint ugyanis a jutalmazás a tisztességes jogkövetés elismeréseként erősítheti az együttműködést, míg a büntetés a kiváltott büntudat és szégyenérzet révén csökkentheti a csalás lehetőségét.

A szerzőhöz hasonló következtetéseket vont le Feld és Frey³⁶ tanulmánya is, mely a legitimitás-kutatások fontos hivatkozási pontjává vált. Amellett, hogy a szerzők Listokinhoz hasonlóan a közszolgáltatások minőségét és mennyiségét jelölik meg a motivációk egyik alappilléreként, elméletük szerint a kormányzat és az adófizetők közötti információcsere szerepe ugyanúgy jelentős. A szerzők e csoportba a politikai eljárások

³⁵ Listokin 2013. 185-191.

³⁶ Feld - Frey 2007. 115-116.

szerepét említik. Ide sorolják a hiteles és átlátható tájékoztatást, a népszerűsítő eszközök és a kampányok szerepét, a hirdetéseket, a fórumokat, valamint az online vagy személyes konzultációk esetét is. A szerzők szerint azonban az adóhatóság és az adófizetők közötti kapcsolat is jelentős. Mint írják, a személyes tapasztalatok a kormányzatról alkotott véleményt befolyásolva a legitimitást erősíthetik vagy gyengíthetik. E tényező tehát a kormányzati szintről végzett vizsgálatok esetében sem elhanyagolható.

A kormányzati legitimitás tehát feltételezhetően kapcsolódik az adófizetési hajlandóság kérdéséhez. A fejezet további részében azt vizsgálom meg, hogy a politikai vezetőknek milyen eszközök állnak rendelkezésére a tisztességes adófizetés előmozdítására. S bár az eddigi kutatások számos tényező hatását tesztelték, feltevésem szerint a kormány a jogszabályi környezet, a kommunikáció és az állampolgárok számára biztosított véleménynyilvánítási lehetőség révén képes leginkább hatást gyakorolni az adófizetők motivációira. Az alábbiakban e tényezőket vizsgálom meg közelebbről.

4.1.1. Jogszabályi környezet

Az adófizetés jogszabályi keretei az adóhatóság működését és az adófizetők bevallási folyamatait is szabályozzák. Éppen ezért a szakirodalom szerint kiemelt jelentőségű az adófizetés során, hogy a kormány milyen módon alakítja a szabályozásokat. A jogszabályok adófizetésre gyakorolt hatásainak vizsgálata kiterjedt szakirodalommal rendelkezik.

Tanzi és Pellechio³⁷ szerint a szabályok kialakítása során öt fő szempontot kell figyelembe vennie. Az első a hatékonyság javítása. A szerzők e csoportba sorolják a fentebb is bemutatott meggyőzési stratégiákat. A kutatók ezt azzal egészítik ki, hogy a kormány mellett, hogy az adófizetés fontosságára felhívja a figyelmet, arra is rá kell világítania, hogy a jogkövetés (bár lehet, hogy rövid távon kevésbé, de hosszú távon már érezhető módon) hozzájárulhat egyéni érdekek növekedéséhez is. Ez összecseng az első fejezetben bemutatott erőforrásokkal is. Az egyén számára ugyanis anyagi jövedelme mellett más erőforrásai, például az idő is fontos tényezővé válhat. Így például a mindennapi közlekedést lerövidítő közszolgáltatás (például az úthálózat) javítása hajlandóságát is erősítheti.

³⁷ Tanzi - Pellechio 1995. 1-22.

A szerzők szerint a hatékonyság mellett elérhető célkitűzések lefektetése is szükséges lehet. Az ezek mentén meghatározott adópolitika (például belátható időn belül lényegesen csökkenteni a fekete gazdaságba lépők számát) a végrehajtás mellett a hajlandóságot is erősítheti. Az elérhető intézkedések ugyanis rövid időn belül látványos eredményeket hozhatnak, melyek az adófizetőket is könnyebben győzheti meg a politikai vezetők alkalmasságáról. Észlelésük így a legitimitást és az együttműködési hajlandóságot növelheti.

A jogszabályi környezet kialakításának harmadik eleme Tanzi és Pellechio érvelésében a folyamatos, átlátható és részletes tájékoztatás. Ez az elem azonban nem az adófizetés fő céljaihoz, hanem a mindennapi működés és adminisztráció folyamataihoz kapcsolódik. A kormánynak ugyanis képesnek kell lennie az ügyintézés során felmerülő, intézményi szinten nem, vagy csak nehezen megoldható kérdések kezelésére. Például, ha az adóbevallás során felmerülő problémák az adófizetők jelentős részének nehézségeket okoznak, a kormánynak érdemes megfontolni a jogszabályok módosítását (például rendeletek útján vagy törvénymódosítással).

Ahogy az intézményi szinten végzett vizsgálatok esetében is előtérbe került, a szerzők szerint az ellenőrzés és szankciók, tehát az elrettentés eszközei is fontos szerepet töltenek be az adóigazgatás kormányzati szintű menedzselésében. Az adóhatóságok által azonosított adófizetői csoportokra vonatkozó eltérő szabályozásokat ugyanis jogszabályokban is rögzíteni kell. A csalás szintjéhez mért büntetések kidolgozása során pedig fontos, hogy az adóhatóságok megfelelő osztályai foglalkozzanak a kérdéssel, valamint, hogy a kormányzat folyamatos és szoros kapcsolatban álljon ezekkel³⁸.

Scholz³⁹ szerint az adószabályok kidolgozásának kulcsa, hogyan határozza meg a kormány a jogok és kötelezettségek rendszerét. A két fél közötti "szerződés" ugyanis a kormány és az állampolgárok közötti "csere" (a befizetett adóért "cserébe" nyújtott közösségi szolgáltatások) minőségét alapozhatja meg. A kormánynak biztosítania kell az állampolgárokat arról, hogy tisztességes adófizetés esetén a döntéshozók is betartják a "szerződés" rájuk vonatkozó részét, és meghozzák a megígért intézkedéseket. Így, ha a kormány megszegi a feltételeket (például, ha magas a korrupciós észlelés vagy a közszolgáltatások nem a közösség érdekeit szolgálják), az adófizetők hajlandósága is csökkenhet.

³⁸ Ott 1998. 38-40.

³⁹ Scholz 1984. 180-181.

Hasonló eredményekre jutott tanulmányában Braithwaite⁴⁰ is. A szerző által felvázolt elméleti keret szerint a modern demokráciákba ágyazott adórendszer akkor képes elősegíteni a tisztességes adófizetést, ha 1. céljai megalapozottak és elérhetőek; 2. magas minőségű (amelyre például utalhat a módosítások alacsony száma); 3. a közösség érdekeit tartja szem előtt. Az adórendszer olyan keretek között tud hatékonyan működni, melyben az aktorok rész céljai nem szerteágazók, s az önös célokat a társadalmi előrehaladás váltja fel. Az intézmények (és azok szervezetein belül) megjelenő rész célok a kormányzat által kijelölt irányok mentén a közösség fejlesztését szolgálják. Röviden: a döntéshozók feltételezik az aktorok közötti együttműködést, melynek kereteit jogszabályokban határozzák meg.

Devos⁴¹ a kormányzat és az adófizetők közötti kapcsolat vizsgálata során két fő tényezőt azonosított. Érvelése alapján az adófizetők azért tartják be a törvényeket, mert 1. elégedettek a politikai vezetőkkel és a fennálló politikai rendszerrel; 2. a büntetéstől való félelem vezérli őket. Bár a szerző szerint a méltányosság jobban befolyásolható, mint az elrettentés eszközei, következtetései összecsengenek az adófizetés területén végzett korábbi kutatások eredményeivel. A szerző szerint ugyanis a bizalmat erősítő és az elrettentő eszközök egymást kiegészítve, egyensúlyban képesek leginkább hatékonyan befolyásolni az együttműködést.

A legitimitás és az adófizetés közötti kapcsolat vizsgálata során a kutatók között széleskörű konszenzus alakult ki tekintetben, hogy az elrettentés mellett a bizalom is jelentős szerepet játszhat az adófizetési hajlandóság erősítésében. S bár a szakirodalom szerint e bizalom egyik fő eleme a társadalmi érdekeket szem előtt tartó jogszabályok megalkotása, a kutatók szerint a törvények átláthatósága ugyanilyen fontos lehet⁴². Hiszen, bár az emberek méltányolják a közszolgáltatások fejlesztését, az adófizetés az egyéni haszon jelentős csökkenését jelenti: a jövedelemmel rendelkezők az államkasszába utalják fizetésük jelentős részét. Emellett az éves adóbevallás és az adóadminisztráció egyes szakaszai is jelentős terhet róhatnak az adófizetőkre. Annak ellenére ugyanis, hogy a hatóságok vagy a munkáltatók (esetleg felkért könyvelő) elvégezhetik az adóbevallást, a bonyolult jogszabályok kontraproduktivitást is előidézhetnek. Jóllehet az egyén kevésbé mélyed el a jogszabályokban, az átláthatatlan szabályok és folyamatok esetén úgy érezheti, hogy a csalás nagy valószínűséggel észrevétlen marad. Az átlátható szabályok ugyanis a

⁴⁰ Braithwaite 2003. 7–9.

⁴¹ Devos 2012. 54-55.

⁴² Torgler - Schneider 2009. 238.

megbúvó kiskapuk számát is csökkenthetik, így a csalást választva az egyén is nagyobb kockázatot vállal.

Az átláthatóság mellett a szakirodalom szerint lényeges kérdés, hogy a döntéshozók jóhiszeműen járnak-e el a jogszabályok kialakítása során. A szabályozások részletei ugyan kevésbé ismertek, a média és az internet révén az adótörvények főbb pontjaival és ránk vonatkozó szabályaival mi is találkozhatunk. Ha a törvények bizalmatlanságot és túl szigorú szankciókat sugallnak, ez is csökkentheti az emberek együttműködési hajlandóságát. E hatást vizsgálta tanulmányában például Wenzel⁴³ is. Érvelése szerint 1. az átlátható és jóhiszemű törvények olyan kormányra utalnak, amely partnerként és nem potenciális adócsalóként tekint az adófizetőkre; 2. ezáltal erősíthetik a kormányzatba vetett bizalom mértékét; 3. a kormány által kijelölt célok melletti elköteleződést és a meghatározott közösségi szolgáltatások széleskörű elfogadását idézhetik elő (feltehetően abban az esetben is, ha az egyént közvetlenül a fejlesztések nem vagy csak kevésbé érintik).

A kutatók szerint tehát a jogszabályi környezet a tisztességes adófizetés melletti elköteleződés fontos tényezője lehet. S bár a kormány a meghozott szabályok révén alapvetően befolyásolhatja az adófizetők viselkedését, a vizsgálatok arra utalnak, hogy a hosszú távú együttműködés kialakításához a kormányzat és az adófizetők közötti kommunikáció fejlesztése legalább ennyire fontos lehet.

4.1.2. Kommunikáció

Felvetésem szerint a kormányzat és az adófizetők közötti kommunikációs hálók hatékonyságának a kulcsa egyfelől a kormány—adófizetők közötti párbeszéd, másfelől azonban az adófizetők közötti kommunikáció és interakciók nyomon követése lehet. Ez utóbbi kulcsa pedig az online tér fórumaiban rejlik. Az internet fejlődésével és az online fórumok elterjedésével ugyanis a kormányzatnak lehetősége nyílik arra, hogy a növekvő számú informális felület mellett megnyissa hivatalos fórumait az érdeklődők számára, ami pozitív és negatív vélemények nyilvános megosztására egyaránt teret adhat. Az emberek ugyanis folyamatos interakcióban állnak egymással. A kommunikációs csatornák kiszélesedésével könnyebben megoszthatják gondolataikat, tanácsokat adhatnak és fogadhatnak meg, illetve cselekvési mintákat is mutathatnak, melyek könnyen utánozhatóvá válnak. Ezekon a felületeken tehát

⁴³ Wenzel 2006. 348.

folyamatosan motiválhatják egymást. Segíthetnek társaiknak a törvények értelmezésében, trükköket és praktikákat javasolhatnak, elmondhatják tapasztalataikat, amelyek a szabályok betartására, de akár csalásra is ösztönözhetnek.

A kormány tehát a hivatalos felületek biztosításával képes folyamatosan nyomon követni az információ áramlását, és szükség esetén szabályozni és korlátozni is azt. Ezáltal befolyásolhatják többek között a rendelkezésre álló információk mennyiségét és természetét, a beszélgetés menetét és kereteit, segíthetik a kormányzati intézkedéseket támogató vélemények növekedését (például az adófizetést segítő intézkedések jogszabályi szintre emelésével), ezáltal pedig javíthatják az egyén és az állam viszonyát is. Mindez hozzásegítheti a kormányt, hogy erősítse legitimitását, s befolyásolja az emberek adófizetéshez való hozzáállását és elköteleződését is.

A kormány és az adófizetők közötti párbeszéd alapja az előző fejezetben bemutatott célkitűzések és fejlesztések bemutatása és alátámasztása lehet. A kormánynak ugyanis folyamatosan bizonyítania kell az adófizetőknek, hogy hosszú távon képes hatékonyan irányítani az ország működését. Az emberek folyamatosan nyomon követhetik (vagy akaratukon kívül is értesülhetnek róluk) a főbb döntéseket előkészítő folyamatokat, valamint azok eredményeit is. Egy-egy új intézkedés vagy célkitűzés ezáltal jelentősen befolyásolhatja a kormányról alkotott képüket, és ennek alapján az adófizetés melletti elköteleződésüket is. Ez a párbeszéd azonban akkor képes hatékonyan működni, ha mind a két fél részt vesz benne. Az adófizetők véleménynyilvánítási lehetőségének fontosságát a kutatók az adófizetés-kutatások első időszakaiban felismerték, mely mostanra a vizsgálatok egyik fő irányát adja.

4.1.3. A véleménynyilvánítási lehetőség

Annak ellenére, hogy a kormányzat a jogszabályokban az adófizetés általános (és részlet)szabályait hosszú távon rögzíti, a belpolitikai viszonyok változásai a keretek folyamatos alakítását teszik szükségessé. Amellett, hogy a rendszert módosító intézkedések kisebb kiigazításokat is eszközölhetnek, jelentősebb, a társadalom egészét vagy jelentős részét érintő átalakításokat is szükségessé tehetnek. Ezekben az ügyekben azonban az intézkedést előkészítő folyamatok legalább olyan meghatározóak lehetnek az adófizetők motivációinak alakításában, mint maga az új szabályozás.

Az adótörvények mindannyiunk életét befolyásolják. Emiatt az emberek számára különösen jelentős, hogy a mindennapjaikat érintő jogszabályok tartalmi módosításairól (vagy egy új szabályozásról) a kormányzat kikérje, s meg is fontolja véleményüket. Amennyiben azonban az adott kérdés specialitása (pl. bizonyos társadalmi csoportot vagy speciális szakpolitikai területet érintő szabályozás esetén) miatt nincs lehetőség a közvetlen véleménynyilvánításra (például népszavazás kiírására), akkor a döntés előtti eljárás során biztosított konzultációs folyamatok szerepe kerülhet előtérbe⁴⁴.

Ahogy például Torgler⁴⁵ kutatása is rámutat, az embereknek az adószabályokhoz, valamint az elfogadás előtt álló döntésekhez biztosított véleményezési lehetősége ugyanis amellett, hogy a kormány és az adófizetők közötti párbeszédet erősítheti, kontrollt is jelenthet a kormányzat számára (például az emberek életét nehezítő szabályozások esetén).

A legitimitás és az adófizetők számára biztosított véleménynyilvánítási lehetőségek közötti összefüggéseket vizsgálta Bohnet és Frey⁴⁶ Svájcban végzett empirikus kutatása is. Eredményeik alapján a legitimitás jelentősen erősödik, ha a kormányzat népszavazást ír ki a fontosabb adóügyi kérdésekben. Azonban, ha a politikai vezetők évekig nem teremtik meg az emberek számára a véleménynyilvánítás lehetőségét, a legitimitás csökkenésével az adószabályok betartatásának kényszerítő jellege is erősödhet (ami az együttműködési hajlandóságot jelentősen gyengítheti).

Bohnet és Frey kutatásához hasonló eredményeket kapott későbbi vizsgálódásai során Feld és Tyran⁴⁷, valamint Torgler, Schaltegger és Schaffner⁴⁸ is. Eredményeik alapján az adófizetést érintő szabályozások előkészítési szakaszaiban tartott népszavazás jelentősen erősítheti a tisztességes adófizetés melletti elköteleződést. A kutatók szerint a kormányzat minél szélesebb teret biztosít az adófizetőkkel közös konzultációkra (például e célra rendezett fórumokon véleményezhetik a törvénytervezeteket, módosító javaslatokat tehetnek, bizonyos kérdéseket újra tárgyalhatnak a kormányzat képviselőivel), annál erősebbé válik a legitimitása. Amellett ugyanis, hogy ez esetben az emberek egyre inkább a döntéshozatali folyamatban részt vevő partnernek érzik magukat, a rájuk vonatkozó szabályozásokat is könnyebben megérthetik és

⁴⁴ Brockner 2002. 61-68.

⁴⁵ Torgler 2003. 138-140.

⁴⁶ Bohnet - Frey 1994. 349-354.

⁴⁷ Feld - Tyran 2003. 218-221.

⁴⁸ Torgler - Schaltegger - Schaffner 2003. 392-396.

elfogadhatják. A politikai döntéshozatali folyamatban való részvétel érzete tehát erősítheti az adófizetők társadalmi felelősség érzetét.

5. Konklúzió

Tanulmányomban az adófizetést befolyásoló tényezők kérdését jártam körül. Felvetésem szerint a kormányzati szint felől érkező hatások nagyobb befolyást gyakorolhatnak az adófizetők motivációira, amit a témában végzett nemzetközi vizsgálatok is alátámasztanak.

A szakirodalomban kibontakozó két elméleti megközelítés, a közgazdaságtani elmélet és a csúszós lejtő értelmezési keret is az adóhatóságok szintjén vizsgálta a kérdést. Eredményeik alapján ugyanis az intézmények és az állampolgárok közötti közvetlen kapcsolat természete alapvetően képes befolyásolni a jogkövetési hajlandóság mértékét. S bár az adóhatóság kulcsfontosságú eszköze, az eljárási méltányosság előrelépést jelenthet az adóhatóságok és az adófizetők között bizalom erősítésében, a technológiai fejlődésnek, valamint az adóhatóság és a kormány közötti szoros kapcsolatnak köszönhetően e hatás gyengülni látszik. Egyfelől a hivatalos online felületek folyamatos bővülése a személyes kontaktusok számát minimálisra csökkenti. Másfelől a kormányzat és a hatóságok szoros összefonódása miatt feltételezhető, hogy az intézmény adófizetőkre gyakorolt hatása önmagában nehezen értelmezhető. Intézkedései és döntései során a politikai vezetők döntése a mérvadó, így önálló befolyása mellett a kormányzat és az adófizetők között közvetítő szerepet is betölt.

A kormányzat felől érkező hatások közül a szakirodalomban a legitimitás szerepere emelkedik ki. A döntéshozókba vetett bizalommal az elköteleződés is erősödhet, melynek következtében az adófizető könnyebben fogadhatja el az akár szigorúbb szabályozásokat is. Ekkor ugyanis az egyén nagyobb eséllyel látja be, hogy a felállított keretek egyéni érdekeit is szolgálják (például a számára fontos közösségi szolgáltatások fejlesztésével), így a "nagyobb jó érdekében" nagyobb eséllyel hajlandók lmondani egyéni jövedelmük egy részéről.

A legitimitás eszközei közül jelen tanulmányban a jogszabályi környezet, a kormányzat és az állampolgárok közötti kommunikáció, valamint a véleménynyilvánítási lehetőség szerepét vizsgáltam. A szakirodalom szerint ugyanis e három hatás a kormányzati legitimitást erősítve jelentősen képes befolyásolni az együttműködési hajlandóság mértékét.

Összességében, az adófizetési hajlandóság összetett kérdés. Az adófizetőt éppúgy befolyásolhatják az állam felől érkező hatások, mint személyes jellemzői vagy a környezetében látott cselekvési mintázatok. Azonban az állam felől érkező befolyásoló tényezőket vizsgálva látható, hogy bár mind az intézményi, mind a kormányzati szint érdemi befolyást gyakorolhat az adófizetésre, az utóbbi – a kormányzati lehetőségek indirekt (például az adóhatósággal kötött szoros kapcsolat révén) és direkt (az adófizetők számára nyújtott lehetőségek és a kiépített párbeszéd) csatornáin keresztül – feltehetően jelentősebb hatást gyakorolhat az állampolgári jogkövetésre. E kapcsolat feltárása azonban további vizsgálatokat igényel.

Felhasznált irodalom

Allingham, M. G. – Sandmo, A. (1972): Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1 (1972) 323-338.

Alm, J. – Torgler, B. (2011): Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality. *Journal of Business Ethics*, Volume 101, Issue 4, 635-651.

Becker, G. (1968): Crime and Punishment: an Economic Approach. In: Fielding N. G.–Clarke A.– Witt R. (szerk.): *The Economic Dimensions of Crime*. London, Palgrave Macmillan.

Bird, R. M. - Zolt, E. M. (2014): Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries. *Redistribution via Taxations: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries*. *Annals of Economics and Finance, Society for AEF*, 15(2), 625-683.

Boda, Zs. (2013): Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában. Budapest, Argumentum, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

Bohnet, I. – Frey, B. S. (1994): Direct-Democratic Rules: The Role of Discussion, *Kykios*. 47: 341-354.

Braithwaite, V. (2003): Responsive Regulation and Taxation: Introduction. *Law & Policy*, Vol. 29, No. 1, 3-10.

Braithwaite, V. – Braithwaite, J. (2001): An evolving compliance model for tax enforcement. In: Shover, N.–Wright, J. P. (szerk.): *Crimes of privilege*. Oxford, Oxford University. 1-21.

Brockner, J. (2002): Making Sense of Procedural Fairness: How High Procedural Fairness Can Reduce or Heighten the Influence of Outcome Favorability. *The Academy of Management Review*, Vol. 27, No. 1. 58-76.

Brooks, L. (1998): Volunteering to be taxed: Business improvement districts and the extra-governmental provision of public safety. *Journal of Public Economics*. Volume 92, Issues 1-2, 388-406.

De Cremer, D. – Tyler, T. R. (2007): The effects of trust in authority and procedural fairness on cooperation. *Journal of Applied Psychology*, 92(3), 639-649.

Devos, K. (2012): The impact of tax professionals upon the compliance behaviour of Australian individual taxpayers. *Revenue Law Journal*, Vol. 22, No. 1. 31-56.

Donoghue, T.– Rabin M. (1999): Doing It Now or Later. *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 1, 103-124.

Feld, L. P. – Frey, B. S. (2002): Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation. *Law and Policy*. Volume 29. Issue 1. 102-120.

Feld, L. P. – Tyran, T. R. (2003): Tax Evasion and Voting: An Experimental Analysis. *Kykion. International Review of Social Sciences*. Vol. 55. Issues 2. 197-221.

Feld, L. P. – Frey, B. S. (2007): Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation. *Law and Policy*. Volume 29. Issue 1. 102-120.

Hallsworth, M. (2014): The use of field experiments to increase tax compliance. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 30, Number 4, 658-679.

Kirchler, E. – Hoelzl, E. – Wahl, I. (2008): Enforced versus voluntary tax compliance: The „slippery slope“ framework. *Journal of Economic Psychology*. 210-225.

Kirchler, E. – Kogler, C. – Muehlbacher, S. (2014): Cooperative Tax Compliance: From Deterrence to Defence. *Current Directions in Psychological Science*. 23(2), 87-92.

Listokin, Y. (2013): Taxation and Marriage: A Reappraisal. *Tax Law Review*. Issue 2.185-210.

Listokin, Y. – Schizer, D. M. (2013): I Like to Pay Taxes: Taxpayer Support for Government Spending and the Efficiency of the Tax System. *Tax Law Review*. 66. Issue 2. 179-216.

Mazepus, H. (2017): What makes political authorities legitimate? Students' ideas about legitimacy in five European democracies and hybrid regimes. *Journal Contemporary Politics*, Volume 23, Issue 3: Special issue: Legitimation in Autocracies. 306-327.

McBarnet D. (2001): When compliance is not the solution but the problem: From changes in law to changes in attitude. Australian National University, Center for Tax System Integrity; Canberra.

Murphy, K. – Harris, N. (2007): Shaming, Shame and Recidivism: A Test of Reintegrative Shaming Theory in the White-Collar Crime Context. *The British Journal of Criminology*, Volume 47, Issue 6, 900-917.

Murphy, K. – Tyler, T. R. (2008): Nurturing regulatory compliance: Is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law? *Regulation and Governance*. Volume 3. Issue 1. 1-26.

Murphy, K. – Bradford, B. – Jackson, J. (2016): Motivating Compliance Behavior Among Offenders: Procedural Justice or Deterrence? *Criminal Justice and Behavior*, 43(1), 102–118.

Ott, K. (1998): Tax administration reform in transition: the case of Croatia. Occasional paper series – Institute of Public Finance, 2, 5; 1-40.

Parsons, T. (1956): Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1, No. 1. 63-85.

Pokorny, Zs. (2019): Legitimitás és a kollektív cselekvés motivációi. Az adómorált befolyásoló tényezők. *Politikatudományi Szemle*. 28:2 81-97.

Scholz, J. T. (1984): Voluntary compliance and regulatory enforcement. *Law & Society Review*, Vol. 18, No. 2, 179-224.

Surrey, S. S. (1970): Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures. *Harvard Law Review*. Vol. 83, No. 4. 705-738.

Tanzi, V. – Pellechio, A. (1995): The Reform of Tax Administration. IMF Working Papers. 95/22. 1-22.

Torgler, B. (2003): Tax morale, rule-governed behaviour and trust. *Constitutional Political Economy*, Volume 14, Issue 2, 119-140.

Torgler, B. – Schaltegger, A. C. – Schaffner, M. (2003): Is Forgiveness Divine? A Cross-Culture Comparison of Tax Amnesties. *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)*. Vol. 139(III). 375-396.

Torgler, B. – Schneider, F. (2009): The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy. *Journal of Economic Psychology*. Volume 30, Issue 2, 228-245.

Tyler, T.R. (2006): Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*. Vol. 57:375-400.

Verboon, P. – Dijke, M. (2011): When do severe sanctions enhance compliance? The role of procedural fairness. *Journal of Economic Psychology*. Volume 32, Issue 1, 120-130.

Wahl, I.– Kastlunger, B. – Kirchler, E. (2010): Trust in Authorities and Power to Enforce Tax Compliance: An Empirical Analysis of the Slippery Slope Framework. *Law & Policy*, Vol. 32, No. 4, 383-406.

Weber, M. (1978): *Economy and Society*. University of California Press.

Wenzel M. (2006): A Letter from the Tax Office: Compliance Effects of Informational and Interpersonal Justice. *Soc Justice Research*. 19, 345-364.

Role of tools and strategies in shaping taxing Summary

Scholars readily agree that the role of executive strategies and government legitimacy is continuously increasing in shaping taxpayer behavior. First, as an important effect of the dynamic development of digitalization – especially by the expanded use of online administrative systems – the relation between taxpayers and tax authorities has changed. Furthermore, the strict control of the government on tax authorities increases the number of decisions on tax administration made at government level. Therefore, citizen perceptions of the quality of government services became an essential influencing factor of tax compliance.

Szécsi Árpád

ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet

**Témavezető: Pesti Sándor PhD, habilitált egyetemi docens,
Politikatudományi Intézet**

**Antall József kormányalakítása.
„Hogyan”-ok és „miért”-ek: egyeztetések,
megállapodások és hátterük 1990 tavaszán**

Magyarország szuverenitása közjogi és politikai értelemben az 1990. márciusi és áprilisi szabad választásokkal, illetve a többpárti országgyűlés összeülésével, jogalkotó tevékenységének megkezdésével állt helyre. A rendszerváltoztató politikai elit immár választói felhatalmazás birtokában hozhatott döntéseket a hatalomgyakorlás intézményi és személyi kérdéseiről, a törvényhozás és a kormányzat működésének feltételrendszeréről. Jelen tanulmány e kiterjedt témakörből a kormányalakítást vizsgálja. Egyrésztől tágan értelmezve azt, hiszen ezúttal – eltérően egy „bejártott demokrácia” visszatérő politikai gyakorlatától – a miniszteriális struktúra felállítása és a posztok betöltése előtt, bizonyos strukturális alkotmányjogi korrekciók révén, intézményi értelemben is gondoskodni kellett a kormányozhatóság lehetőségéről, amihez a várható kormány–ellenzék választóvonalon átnyúló megállapodására volt szükség. A „megalapozó választások” egyszerűsége, az igen rövid idő alatt kialakult, sok bizonytalanságot mutató pártrendszer szintén sajátos kihívások elé állította a miniszterelnöki pozíció várományosát. Többféle koalíciós modell és összetétel lehetősége is felmerült. Az emberöltőnyi diktatórikus berendezkedést követően nem állt rendelkezésre – vagy legalábbis nem volt ismert és könnyen „mozgósítható” – kormányzásra alkalmas és kellő tapasztalatok birtokában lévő új politikusi és közigazgatási elit. Végül hiányoztak vagy több évtizedes feledés homályában rejtőztek a többpárti demokratikus parlamenti működés szokásai, írott és íratlan normarendszere, politikai kultúrája.

Az alábbi elemzés, bár érintenie kell az 1990-es, tágabb értelemben vett kormányalakítás komplex problematikájának több aspektusát, az

események, hátterük bemutatása és a mögöttük álló okok feltárása során elsősorban arra keresi a választ – a kutatás során megerősödött hipotézist vizsgálva –: mennyiben tekinthető ez az átfogó folyamat kifejezetten „Antall József kormányalakításának”. A koncentrált figyelem tehát a választásokon győztes párt elnöke, május 3-tól egyben kijelölt miniszterelnök tevékenységére, motivációira, kapcsolataira, ezen belül kiemelten a Magyar Demokrata Fórumon (MDF) belüli viszonyaira esik. A tanulmánynak nem tárgya például az Antall–Tölgyessy-megállapodás teljes körű bemutatása (pl. az alkotmányjogi összefüggések részletezése), visszhangjának, kritikáinak ismertetése sem – az MDF-en belülieket is beleértve –, mivel utóbbiak a kormányalakítás folyamatát érdemben nem befolyásolták. Az MDF koalíciós partnerei, a Független Kisgazda Párt (FKgP) és a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) belső viszonyaiba is csak a szűkebben vett elemzési szempontjainkhoz igazodva pillantunk be.

E történeti jelentőségű hetek több értelemben vett átmenetisége nemcsak a korabeli politikai döntéshozók számára támasztott kihívásokat, hanem a korszak kutatását is megnehezíti. A témába vágó írásos források jelen pillanatban igen korlátozottan elérhetők, az időszak levéltári iratanyagaiba kevéssé lehet betekinteni.¹ A vizsgált történések egy részének hátterében ráadásul olyan informális találkozók és megbeszélések álltak, amelyekre eleve a szóbeliség volt jellemző, és amelyekről nem vagy alig készült írásos feljegyzés. (Gondoljunk például az MDF és a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) – szűk körű szakmai egyeztetések és pártközi háttértárgyalások során előkészített – megállapodására, a leendő miniszterelnök előzetes koalíciós megbeszéléseire, valamint a kormányalakítás érdekében kezdeményezett kapcsolatfelvételeire az érintettekkel.) A szakirodalomból és a korabeli sajtóból megismerhető alapvető politikatörténeti tényeken túl a részletek, az események háttere és a személyes motivációk főként a korabeli résztvevők, aktorok visszaemlékezései, közlései alapján rekonstruálhatók. Kiemelt források tehát az elmúlt harminc évben publikált memoárok, gyűjteményes és egyéb kötetekben megjelent beszélgetések, a Veritas Intézet gondozásába került Oral History Archívum (OHA) néhány releváns felvételének átíratja, valamint tizenegy mélyinterjú, amelyeket a tanulmány szerzője a történet főbb szereplőivel készített.

¹ A levéltári törvény az 1990. május 1. után keletkezett iratok kutathatóságát még tudományos célból is csak a harminc éves védelmi idő lejártát követően teszi igazán lehetővé, jelen tanulmány kéziratának lezárása után. (Vö. 1995. évi LXXVI. törvény 24. §)

Politikai és közjogi helyzet a választások után

A tárgyalásos, békés és alkotmányjogilag is rendezett körülmények között végbement demokratikus átmenet folyamatában a kormányalakítás keretfeltételeit egyrészt a szabad választások (második fordulójának) eredményeiből következő új parlamenti erőviszonyok, másrészt a „tárgyalásos rendszerváltás” folyamán egyeztetett és alkotmányba foglalt közjogi berendezkedés jelölte ki. Az ország gazdasági helyzetének rendkívülisége, a gyors válságkezelés szükségessége azonban további szempontokat is felvetett, végül – természetes módon – az események végkimenetelében fontos szerepet játszottak a főszereplőnek bizonyuló Antall József személyisége, sajátos politikusi karaktere és „előélete”, kapcsolatrendszere, pozíciója az MDF-ben, valamint viszonya a többi párt vezetőivel.

Az 1990. április 8-án késő este kirajzolódó eredmény a vártnál nagyobb arányú választási győzelmet hozott az első fordulóban is legtöbb szavazatot begyűjtött MDF számára: május 2-án végül 165 fős frakcióval vehetett részt az országgyűlés alakuló ülésén. Fő riválisa, az SZDSZ jelentősen lemaradva, 91 képviselői helyet szerzett (ez májusra 94 főre „gyarapodott”).² A Fórum „természetes szövetségesei” közül – amelyekkel a két forduló között, március 30-án országos megállapodást kötött a gyengébben szereplő jelöltek kölcsönös visszaléptetéséről – az FKgP 44, a KDNP 21 mandátumot nyert el.³ Egyértelmű volt, hogy Antall József és pártja már a kisgazdákkal együtt is eléri, illetve meghaladja a kormányalakításhoz szükséges abszolút többséget (a 386 képviselőből 194-et), a kereszténydemokratákkal közösen pedig – fölös többségű koalíciót alkotva – hivatalba léphet a leendő miniszterelnök által „*nemzeti centrumnak*” nevezett politikai tömb minisztereiből álló kabinet.

Ugyanakkor az MDF Bem téri székházában tartott, euforikus győzelmi sajtótájékoztató több résztvevőjének is feltűnt, hogy a pártelnök öröme nem felhőtlen. Az alkati visszafogottság és megfontoltság, valamint az előtte álló történelmi feladat súlyának felmérése mellett emögött az állhatott, hogy Antall azon kevesek közé tartozott, akik tudatában voltak annak, hogy a hatályos alkotmányos berendezkedés feltételei között a „természetes szövetségeseikkel” közösen elnyert feles többséggel kormányt alakítani már lehet, de – tekintettel a kétharmados

² A közös és a független jelöltek frakciókhoz csatlakozása miatt módosultak a számok. Kiss (főszerk.) 1992: 553.

³ A FIDESZ-frakció 22, az utódpárt MSZP képviselőcsoportja 33 fővel alakult meg. Uo.

támogatottságot igénylő törvényhozási területek rendkívül széles körére – kormányozni nem.⁴

Az 1990. áprilisi közjogi helyzet az átmenet két-három éve alatt, leginkább az 1989-es tárgyalásos alkotmányozás során alakult ki. A Minisztertanács már a pártállami berendezkedés utolsó időszakában is egyre inkább az 1987-től lényegesen megnövekedett súlyú parlamentnek felelt, a képviselők szavaztak a kormányprogramról, a miniszteriális struktúráról, a tárcavezetőkről; egyszerű bizalmatlansági indítványt nyújthattak (volna) be a kormánnyal vagy egyes tagjaival szemben.⁵ A kerekasztaltárgyalások és az 1989. szeptember 18-i megállapodás alapján, a parlament által októberben megszavazott 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmányban, a parlamentáris kormányformának megfelelően, „újrafogalmazta” a központi állami szervek hatáskörét és egymáshoz való viszonyukat, továbbá helyreállította – alapvetően az 1946-os közjogi hagyományhoz visszanyúlva – a köztársasági elnöki intézményt is.⁶ Ugyanez az alkotmányreform vezette be (illetve terjesztette ki, mégpedig) radikális mértékben a minősített, kétharmados többség elvét a parlamentáris döntéshozatalba (az ún. „alkotmányerejű törvény” fogalmával, továbbá bizonyos személyi kérdésekben, valamint egyes rendkívüli alkotmányos „tényállások” – pl. hadiállapot – megállapítása kapcsán).⁷ A helyzetet – ami tehát az 1990 májusában megalakuló új országgyűlés számára a törvényhozás kiinduló rendjét jelentette – tovább bonyolította, hogy a kétharmados többséget igénylő jogszabályok igen tág körét nem is lehetett egyértelműen lehatárolni: ez „szürke tartomány”, bizonytalanul meghatározható törvényhozási terület volt.⁸ Kétségtelenül ide tartozott viszont többek között a költségvetés elfogadása, ami politikailag teljesen életszerűtlen és nemzetközileg is példátlan gyakorlat lett volna.

A konszolidált parlamentáris kormányzáshoz szükséges stabilitás, a kormányzati és ellenzéki felelősség egyértelmű lehatárolása a kétharmados döntési körök szűkítését kívánta meg, az ehhez vezető alkotmánymódosításhoz viszont ugyancsak legalább kétharmados konszenzust kellett teremteni. Ez volt a fő „közjogi kihívás”. Rendezni kellett emellett a köztársasági elnöki tisztség betöltésének kérdését (a távozóban lévő országgyűlés ugyanis az alkotmány módosításával mégiscsak közvetlen választást írt elő), de ebben feltételezhető volt a

⁴ Interjúk: Balsai Istvánnal, Csóti Györggyel, Kónya Imrével, Lezsák Sándorral, Salamon Lászlóval (2006).

⁵ Vö. Smuk 2011: 25-28.

⁶ Vö. Smuk 2011: 46-47. és Kukorelli (szerk.) 2007: 66-67.

⁷ Vö. Körösnéyi-Tóth-Török 2003: 354-355.

⁸ Tölgyessy 1999: 28. (vagy Magyar Nemzet 1999. V. 8. 14. o.); interjú Salamon Lászlóval (2006)

megegyezés, az 1989. szeptemberi álláspontok alapján is. Végül a leendő kormány stabilitását gyengítette, hogy egyes tagjaival szemben is kezdeményezni lehetett egyszerű bizalmatlansági indítványt (és természetesen a miniszterelnök ellen is – ami egyben az egész kabinet idő előtti távozásához vezethetett). Stratégiai megközelítésből vagy történelmi távlatból a megegyezés nemcsak a leendő kormánynak, hanem az opposíció vezető erejének is érdekében állt.⁹ A választási kampány által felfokozott politikai hangulat azonban nem kedvezett egy nyilvános kétoldalú alkufolyamatnak. A részben ellenzéki szerepre készülő, részben önálló arculatukat féltő kisebb parlamenti pártok várható pozicionálódási kényszere pedig valószínűtlenné tette a széles körű megegyezést. *„Gyors hatpárti konszenzusra semmi kilátás nem volt.”*¹⁰ A tényleges kormányalakítás, a koalíciós tárgyalások, a „személyzeti politika” előtt – vagy azzal párhuzamosan – ezekre a közjogi dilemmákra kellett megoldást találnia a leendő miniszterelnöknek.

Antall József politikai pozíciója és politikusi karaktere

Azt, hogy az MDF elnökének milyen politikai mozgástere volt 1990 áprilisában és azt hogyan töltötte ki, nagyban meghatározta helyzete saját pártjában, kapcsolata a Fórum választási szövetségeseivel (és a nagy rivális SZDSZ vezetőivel), valamint – részben öröklött, miniszter és kispap vezető édesapjától elsajátított, részben személyiségéből fakadó, részben saját tapasztalatai, előélete során formálódott – politikusi karaktere, politizálási stílusa.

A Magyar Demokrata Fórumban – amelynek elnökévé nagy többséggel 1989 októberében választották meg, és ami lényegében miniszterelnök-jelölti pozícióba is juttatta – helyzetét sajátos kettősség jellemezte. Nem tartozott a párt alapítói közé, nem tüntette ki vagy tette ismertté magát a mozgalom kezdeti időszakában, jelentős rendezvényei, országos kiépülése, nagyobb megmozdulásai során. Nélkülözött az MDF kezdeményezőinek erkölcsi tekintélyét, nem volt részese a Fórum több éves, évtizedes előtörténetének, annak látens hálózatával is csak áttételes érintkezésben állt. Antall saját kapcsolatrendszerét épített, és külön, sajátos – inkább csak szűk körben ismert – politikai pályán mozgott, még 1988 nyarán-őszén (és még mindig nem a szélesebb nyilvánosság előtt) történt „színre lépése” után is. Bár ekkortól már – mint korán belépett

⁹ Vö. Tölgyessy 1999: 29. (vagy Magyar Nemzet 1999. V. 8. 14. o.); Kis János visszaemlékezése, vö. Bába (szerk.) 2010: 291-292.

¹⁰ Tölgyessy 1999: 30. (vagy Magyar Nemzet 1999. V. 8. 14. o.)

MDF-tag – időnként megjelent a mozgalom elnöksége, ideiglenes választmánya környezetében mint a számos értelmiségi tanácsadó egyike (sőt Csoóri Sándorral való bizalmasabb kapcsolata miatt ki is emelkedett közülük), sokkal ismertebb – és ígéretesebb – potenciális politikai szereplőnek tekintette őt a pártjukat újraszervező idős kiskgazda vezetők vagy épp a magyar kereszténydemokrácia újjáélesztésére készülők köre.¹¹ Az MDF I. Országos Gyűlésén – 1989 márciusában – még nem nyerte el a küldöttek tetszését sem előadásmódjával, sem a magában régóta kiérlelt és szűkebb körben következetesen képviselt „középpárti” koncepciójával¹² (amelynek befogadására – és így kifejtésére – a hely és az idő talán nem is volt alkalmas). Három hónappal később, 1989. június 12-én, egy nappal a háromoldalú kerekasztal-tárgyalások megkezdése előtt, Szabad György kérte fel Antallt – miután Csoóri Sándorral közös javaslatának az MDF vezetése helyt adott –, hogy csatlakozzon a párt tárgyalódelegációjához.¹³ A nagy nyári egyeztetéssorozat folyamán, elsősorban az EKA-ban gyorsan kialakult meghatározó szerepe, elismertsége alapozta meg rohamosan felívelő karrierjét mind pártjában, mind a magyar belpolitikában. Ekkor került felszínre széles körű, történeti és összehasonlító közjogi és politikai tájékozottsága, valamint kivételes tárgyalóképessége. Jelentősen bővült kapcsolatrendszere, éppen a potenciális rendszerváltó elit köreiből. Delegátusi mozgásterét erősen kihasználva – és saját alkotmányos koncepcióját lehetőség szerint érvényesítve – a tárgyalóasztalnál az átmenet forgatókönyvét illetően olyan kompromisszumot munkált ki és írt alá szeptember 18-án átfogó megállapodás formájában is, amely igencsak eltért az MDF, illetve néhány tekintélyes vezetője által képviselt korábbi elképzeléstől. Mégis, amikor októberben az alapítók körén kívülről kellett új elnököt keresni a párt élére,¹⁴ az elnökség – amelynek még csak tagja sem volt – gyorsan egyetértésre jutott személyében. Javaslatukra az októberi II. Országos Gyűlés küldöttei közel egyhangúlag szavaztak számára bizalmat.

A párt vezető testületének működését – a négyigenes népszavazás körüli nehézségeket követően – a választási kampány idején egyfajta munkamegosztás jellemezte, elsősorban a korábbi szerepek, erősségek alapján.¹⁵ Ebben Antall József is kiválóan megtalálta a helyét, úgy is mint

¹¹ Osskó 2013: 205-210., Radics 2003: 95.; interjú Keresztes Sándorral. Készítette Javorniczky István (1994). Veritas Oral History Archívum (OHA), 104. sz. 12-13.

¹² Vö. Kulin 2018: 10-12.

¹³ Szabad 2017:131-132.; Osskó 2013: 219.

¹⁴ Bíró Zoltán lemondása és Für Lajos köztársasági elnök-jelöltsége miatt. Más alapító, illetve elnökségi tag nem is aspirált a tisztségre, amely várhatóan egyben a Fórum miniszterelnök-jelölti pozícióját is jelenthette.

¹⁵ Pl. a népszerű szónokok (Csoóri Sándor, Csengey Dénes, Für Lajos) járták az országot, Csurka István a Magyar Fórum hetilapot szerkesztette, Lezsák Sándor a helyi szervezetek tevékenységét koordinálta és egy központi kampánystábot vezetett, Kulin Ferenc a választási program készítéséért felelt, Kiss Gy. Csaba a

az MDF-et a rendezvényeken, a médiaszereplésekben és vitákban eredményesen képviselő pártelnök, és úgy is mint a szórványos – de tudatosan ápolta – nemzetközi kapcsolatait jól mozgósító, önmagát külföldön is potenciális kormányfőként megmutató politikus.

Antall rövid idő alatt és következetesen végigvitte vízióját, miszerint az MDF olyan programpárt, amelyben szellemi és politikai szintézist alkotnak a népi-nemzeti mozgalmi gyökerek értékei, valamint a nemzeti liberalizmus és a nyugat-európai típusú kereszténydemokrácia eszmeisége,¹⁶ és amely – mintegy „természetes szövetségesként” – nyitott a magát világnézeti pártként meghatározó KDNP, valamint az elsődlegesen az egykori és reménybeli új kisbirtokos gazdák agrárérdekképviseletét ellátó kisgazdapárt felé.¹⁷

A pártján belüli helyzetét tehát sajátos kettősség jellemezte. Egyrészt, alapvetően „kívülről jött” politikai szereplőként került be az MDF vezetői körébe, és rendkívül gyorsan emelkedett az elnöki posztra. Mindez feszültségeket okozott, elsősorban néhány tekintélyes alapítóval való kapcsolatában – igaz, ezek többségében a vizsgált időszakunk után kerültek felszínre (különösen a későbbiekben legjelentősebb Antall–Csurka-ellentét). Ezeket a belső viszonyokat és érzékenységeket tekintetbe kellett vennie pártelnökként. Másrészt nevéhez köthetően – ugyancsak meglehetősen gyorsan – végbement a fent említett koncepcionális irányváltás, ideológiai-arculati átalakulás, amelyet (bár egyes alapítók, legerősebben Bíró Zoltán, erős kritikával illettek) a meggyőző választási siker erősen legitimált az MDF vezetése és tagsága körében. Személyes elismertsége mellé – hiszen tudását, képességeit, elhivatottságát párttársai körében azok közül is kevesen vonták kétségbe, akiket személyes kisugárzása és meggyőző ereje nem ragadott magával – 1990. április 8-tól a győztes pártelnök-miniszterelnök tekintélye is társult. Az új helyzetben pedig még nagyobb jelentőséget nyert az MDF-en belül elismerten egyedülálló – vagy kevesek által birtokolt – tudása, átfogó képe a parlamentáris demokrácia működéséről (amelyről személyes vagy szinte közvetlen emlékeket, élményeket is őrizhetett, MDF-beli kortársai közül ritka kivételként¹⁸), valamint az, hogy koncepcionális terve volt az új

szóvivői teendőket látta el.

¹⁶ Kulin Ferenc és Keresztes K. Sándor alelnöki megbízatása, közreműködésük az MDF programjának kidolgozásában ezt személyükben is jelezte.

¹⁷ Vö. Radics 2003: 95-96.

¹⁸ Tizenéves korában – a világháború alatt, majd utána – belügyminisztériumi (menekültügyekkel megbízott) államtitkár, majd újjáépítési miniszter édesapja politikusi tapasztalatainak és kapcsolatrendszerének lehetővé tett részese, huszonnégy évesen, 1956 őszén már személyesen, mintegy „politikai titkárként” segítette a kisgazdapárt főtitkári posztját betöltő id. Antall József és vezetőtársai munkáját.

berendezkedésről, előre gondolkozott struktúrákról, sőt személyi kombinációkról.¹⁹

Érthető, hogy a második forduló után – talán már aznap este is – foglalkoztatta a kétharmados törvények kérdésköre. A másnapi nemzetközi sajtótájékoztatón *„részleteket nem említve úgy fogalmazott: felül kell vizsgálni, hogy a most hatályban lévő, többszörösen módosított 49-es alkotmány mely cikkelyei és paragrafusai akadályozzák a stabil kormányzást.”* A következő napok egyikén a Bem téren „összefutó” MDF-es jogászokkal is erről beszélgetett.²⁰ Az általa helyesnek tartott időbeli sorrend szerint azonban először a koalíciós többségről kellett gondoskodnia.²¹ A tárgyalások megkezdéséhez felhatalmazást kért és kapott előbb az MDF Országos Választmányától (április 10-én), majd a III. Országos Gyűlés győzelmet ünneplő küldötteitől (április 12-én).²² Ugyanitt kizárta a nagykoalíciót az SZDSZ-szel, és az együttműködést a FIDESZ-szel kapcsolatban is csak egyes helyi szervezetekkel, illetve – kölcsönös rokonszenvet mutató – személyiségekkel összefüggésben említette. A hagyományos „parlamentari matematika” törvényszerűségei ellenére ugyanis, a rendszerváltozás sajátos viszonyai között, a nagykoalíció komoly alternatívaként merült fel 1990 márciusában és április elején.

Nagykoalíció „a levegőben”

Az átfogó gazdasági-társadalmi változás és a várható, sőt már folyamatában érzékelhető szociális megrázkódtatás bizonytalanságai, az állampárti látszatpolitizálás egyhangúságát rövid átmenettel felváltó harsány többpárti vetélkedés miatt a korabeli közvélemény – könnyen érthető módon – fogékony volt a stabilitást, a remélt egyetértést, a szakértelem egyesítését ígérő nagykoalíciós elképzelések iránt. Ezek részben – bár sok esetben csak taktikai okokból és erősen feltételesen, de – a meghatározó politikai szereplőktől is elhangzottak lehetőségként (még a két forduló között, Antall József és Kis János pártelnökök részéről is²³), részben inkább a véleményformáló értelmiség köréből merültek fel.²⁴

¹⁹ Interjú Balsai Istvánnal (2006); Surján László visszaemlékezése (Szabó-Tóth 2019: 226.)

²⁰ Interjú Salamon Lászlóval (2006)

²¹ Vö. Radics 2003: 146.

²² Magyar Nemzet, 1990. IV. 13. 3. o.

²³ Kis János április 1-jén a városligeti SZDSZ-fesztiválon is kijelentette, hogy pártja szükség esetén kész a nagykoalícióra (Magyar Nemzet 1990. IV. 2. 3. o.), és aznap a 168 Óra c. rádióműsorban is hasonlóan fogalmazott. Ugyanitt Antall sem zárta ki ezt az opciót, de csak kényszerítő helyzetben, és csak más pártok bevonásával együtt. Vö. Ripp (szerk.) 2019: 100.

²⁴ Pl. Kéri László az első fordulót követően kívánatos koalíciós megoldásként vázolt fel egy MDF-KDNP-

Meglehetősen egyértelmű volt, hogy számos külföldi politikai és gazdasági szereplő számára is megnyugtató lenne egy ilyen megoldás: az első fordulót követő nemzetközi sajtótájékoztatón (március 26-án) Antall Józsefnek hétszer kellett elmagyaráznia, miért nem célszerű a nagykoalíció az SZDSZ-szel. Hivatkozott a két párt politikai filozófiájának és egyes fontos gyakorlati elképzeléseinek különbségére. Elmondta, hogy két nagy párt koalíciója csak igen ritkán szerencsés dolog. Mindhiába: a nyugati újságírók rendre a nagykoalíciót firtatták, egyikük még arra is utalt, hogy ezt tőkés pénzügyi körök jó néven vennék. Antall József kifejtette, hogy szerinte az SZDSZ balközép párt, az MDF pedig elfogadja, ha jobbközépnek minősítik.²⁵

A Fórum szóvivője, Kiss Gy. Csaba, aki a párt külügyi munkabizottságában is szerepet vállalt (korábban egy ideig vezette is a testületet), jól emlékszik rá, hogy a nyugati diplomáciától, politikusoktól, médiától sok olyan direkt és indirekt üzenet érkezett, hogy nagykoalíció lenne ajánlatos. Ugyancsak ő idézett fel több alkalommal egy Antall által sebtében összehívott rendkívüli elnökségi ülést a két forduló között, ahol a pártelnök meggyőződhetett róla, hogy az MDF vezetése egyértelműen nem támogatná az SZDSZ-szel kötött nagykoalíciót.²⁶

A kérdéskör – illetve annak gyors lekerülése a napirendről – összefüggésben áll a kétharmados problematikával is, hiszen a közös kormányzás értelemszerűen megoldást jelenthetett volna a döntésekhez szükséges minősített többség biztosítására (igaz, a folyamatos alkukényszerrel alaposan megterhelve az esetlegesen két-, valószínűleg inkább többpárti koalíciót), vagy pedig a rendszer átfogó korrekciójára (egy egyszeri kormányalakítási alkurendszer részeként). A helyzet azonban sok bizonytalanságot rejtett. A „közvetlen” választási eredményeik alapján az MDF és az SZDSZ mandátumainak összege nem is érte el a szükséges 258-at (a közös jelöltek és egyes függetlenek frakcióba ülését követően már igen).²⁷ Az utódpart Magyar Szocialista Párt (MSZP) bevonása nem merülhetett fel komolyan, tehát a kétharmados többséget az SZDSZ-t is magában foglaló, MDF vezette többpárti koalíció adhatta volna, a Fórum „természetes szövetségesei” közül a kisgazdákkal és/vagy a kereszténydemokratákkal együtt, sőt még a FIDESZ szerepvállalása is felmerült.

SZDSZ-FIDESZ kabinetet (Kéri-Petschnig 1995: 96.) Írása eredetileg a HVG 1990. márc. 31-i számában jelent meg.

²⁵ Népszabadság, 1990. III. 27. 4. o.

²⁶ Bába (szerk.) 2010: 145. és interjú Kiss Gy. Csabával (2006)

²⁷ Kiss (főszerk.) 1992: 553.

Mind a korabeli nyilatkozatok, mind az utólagos visszaemlékezések szerint, a FIDESZ az MDF és az SZDSZ nagykoalícióját javasolta, mindemellett mutattak némi nyitottságot arra az esetre is, ha az MDF velük (is) tárgyalna,²⁸ ilyen egyeztetésre, volt is példa,²⁹ de nem elnöki szinten és nem koalíciós ajánlással. Bár a III. Országos Gyűlés másnapján, április 13-án az MDF alelnökei és szóvivője által tartott sajtótájékoztatón is elhangzott: a kormányalakítási tárgyalásokon szóba kerülhetnek fideszes és független politikusok, szakértők is alacsonyabb szintű beosztásokban,³⁰ a két párt kormányzati együttműködését egyik fél sem szorgalmazta igazán. Ugyanezen a napon került sor a választásokat követő első pártközi egyeztetésre az MDF és a KDNP képviselői között. Megkezdődött a „kiskoalíció” előkészítése. A „kétharmados problémára” más megoldást kellett keresni.

Tárgyalások a leendő koalíciós partnerekkel

A világnézeti és értékrendbeli hasonlóságok, részleges átfedések ellenére – sőt, részben éppen ezért – az MDF, az FKgP és a KDNP rivális szereplőként vettek részt a kampányban és a pártversenyben, önálló szervezeti és személyzeti érdekekkel voltak jelen a magyar politikában. Választási együttműködésük – amely legmagasabb szinten a március 30-i országos megállapodásukban öltött formát – nem volt teljes és felhőtlen.³¹ A második forduló után, az új helyzetben minél erősebb alkupozíció elérésében voltak érdekeltek. *„A választási szövetség mindhárom pártja hangoztatta, hogy megállapodásuk nem jelent koalíciós elkötelezettséget egymás iránt. (...) Mindhárom párt visszafogottan nyilatkozott a kormánykoalícióról, mondván, hogy erről legfőbb testületeiknek kell majd dönteniük.”*³² Az MDF-ben – amely „túlsúlyos” pozíciójánál fogva a legkönnyebb helyzetben volt – a szükséges határozatok napokon belül megszülettek. Antall József – a Fórum elnökségével – április 10-én a választmánytól, 12-én pedig a párt legfőbb döntéshozó szervétől, az

²⁸ „A Fidesz továbbra is a nagykoalíció híve. Persze, ha az MDF tárgyalni akar velünk, mi készek vagyunk rá” – nyilatkozta Szelényi Zsuzsa, a Fidesz választmányának tagja. (Népszabadság, 1990. IV. 14. 5. o.) Orbán Viktor [2006]: *„Úgy láttuk, a paktumkötés helyett jobban szolgált volna az ország érdekét a két nagy rendszerváltó párt, az MDF és az SZDSZ nagykoalíciója. Ezt szorgalmaztuk is...”* (Stefka 2006: 401.)

²⁹ Az MDF képviseletében Szabad György is részt vett ilyen tárgyaláson (Szabad 2017:147.)

³⁰ Magyar Nemzet, 1990. IV. 14. 3. o.

³¹ A helyi, megyei kiszagda szervezetek saját hatáskörükben, és az említett szövetségekötést megelőzően több helyen az SZDSZ-szel kötöttek megállapodásokat kölcsönös visszaléptetésekről. (Benkő 2000: 67-71.) A KDNP számára a részben azonos választói célcsoport, a hívők tekintélyes társadalmi rétegének (és véleményvezéreinek, a papoknak és lelkészeknek) a párhuzamos megszólítása, illetve jelentős részük támogatásának elnyerése miatt jelentett kényelmetlen vetélytársat az MDF mint nagyobb és esélyesebb „szövetséges”.

³² Radics 2003: 139.

országos gyűléstől kapott megbízást a koalíciós egyeztetések megkezdésére, így már az április 13-i tárgyaláson is erős, egyértelmű meghatalmazással fogadhatta a KDNP delegációját, és ez irányú mandátumát senki sem kérdőjelezte meg az MDF-ben.

Antall szerepe a kisgazdákkal és kereszténydemokratákkal folytatott egyeztetések során – szilárd politikai pozícióján túl – két további okból volt meghatározó. Egyrészt az MDF részéről egyedül, teljesen saját elképzelései szerint folytatta le azokat (alkalmilag bevonva egy-két elnökségi tagot), másrészt mind az FKgP-hez, mind a KDNP-hez – de legalábbis idősebb vezetőikhez – különleges, édesapja személyén, illetve örökségén keresztül több évtizedes bizalmi kapcsolat fűzte. (Igaz, ez a viszony néhányuk esetében – pl. Keresztes Sándorral – éppen erre az időszakra vált legalábbis ellentmondásossá.)

Saját pártja részéről élvezett széles mozgástere részben abból fakadt, hogy a választásokat megelőzően az MDF vezetésében – amely minden erejével a kampányra koncentrált – nem foglalkoztak a remélt győzelem után felmerülő személyi kérdésekkel. *„A kormány- és frakciótisztaségekről a választásokig nem esett szó az elnökségben, ez tabunak számított, ha volt is ambíció, rálegyintettek; csak a képviselő-jelöltekről volt szó”* – idézte fel Lezsák Sándor. Kiss Gy. Csaba ezt azzal egészítette ki, hogy a személyi kérdések mellett politikai koncepciót is hiányolt a leendő kormányzásról – erről sem hallott az elnökségi üléseken, amelyeken szóvivői tiszttségéből adódóan állandó meghívottként, tanácskozási joggal vett részt.³³ Keresztes K. Sándor alelnök szerint még magánbeszélgetésekben sem merültek fel előzetesen személyi ambíciók.³⁴ Ezzel szemben több egybehangzó állítás szerint Antall – amellet, hogy pártjában egyedül vagy kevesek egyikeként rendelkezett átfogó képpel a többpárti parlamentáris kormányforma intézményrendszeréről³⁵ – előre gondolkozott különböző forgatókönyveken, szóba jöhető személyeken.³⁶ Ez egyfajta helyzeti előnyt jelentett, másrészt lehetővé tette, hogy egyáltalán ilyen rövid idő alatt felállítsa koalíciós kormányát – a választási győzelem és a teljes miniszteri névsor május 15-i bejelentése között mindössze bő öt hét telt el.

³³ Interjú Lezsák Sándorral (2006) és Kiss Gy. Csabával (2006).

³⁴ Interjú Keresztes K. Sándorral. Készítette Javorniczky István (1994). Veritas OHA, 576. sz. 118. o.

³⁵ Vö. Szabó Tamás, illetve Boross Péter visszaemlékezése (Debreczeni 1998: 99.; 116.)

³⁶ Interjú Forrai Istvánnal (2006). A pártelnök már a választások előtt is gondolkozott a kormányalakításról, ekkor még csak személyekben, hogy kiket lehetne bevonni. Interjú Csóti Györggyel (2006). Fontos ugyanakkor, hogy *„Antall előzetesen senkinek nem ígért semmit”* – hangsúlyozta a külügyminiszter. Interjú Jeszenszky Gézával (2006). *„A győzelemig soha sem beszélünk arról Antall-lal, hogy ki lesz a külügyminiszter; csak amikor formálódott a kormány névsora, a választás után két héttel kért meg, hogy fogadjam el a külügyi tárcát.”* (Stefka 2006: 313.)

A gyors manőverezést segítette az is, hogy pártján belül nem volt szüksége folyamatos, időigényes egyeztetésekre. A koalíciós tárgyalásokkal kapcsolatban, amelyekről – legalábbis hangos gondolkodásként – több ízben beszámolt a miniszterelnöki hivatal vezetésére és bizonyos kodifikációs feladatokra már április közepén felkért Kajdi Józsefnek, Antall „a döntéseket egyedül hozta – a párttestületekkel is csak elfogadtatta –, eseti tanácsokat kért egyesektől”.³⁷ Így emlékezett az ezekben a hetekben alkotmányjogi egyeztetésekkel megbízott Balsai István is.³⁸ Für Lajos ugyan részt vett a kisgazda vezetőkkel folytatott egyik tárgyaláson, de emlékirata szerint ebbe véletlenszerűen „csöppent bele”, Antall kinézett az ajtón és behívta, megörülve, hogy egy elnökségi tag csatlakozik hozzá.³⁹ Ebből az következik, hogy egyébként egyedül fogadta volna az FKGP ötfős küldöttségét. Für szerint ez már nem az első ilyen megbeszélésük volt, és mintegy „tanúként” látta szívesen egy MDF-vezető jelenlétét.⁴⁰

A KDNP szintén ötfős delegációjával viszont Csoóri Sándor (és Keresztes Sándor visszaemlékezése szerint még a Csoóri által nagyra becsült Timkó Iván) jelenlétében tárgyalt április 13-án. Antall mereven elzárkózott a KDNP elnökének államminiszteri – vagy tárca nélküli miniszteri – poszttal járó szerepvállalása elől (egyházi, illetve határon túli magyar ügyekkel foglalkozott volna), utalt Keresztes idős korára is. A kialakult feszült helyzetet Csoóri igyekezett oldani rögtönzött – vagy talán éppen előre egyeztetett – javaslatával: a kereszténydemokrata politikus szentszéki nagykövetségként képviselje Magyarországot a Vatikánban.⁴¹ Bár az 1947-es Demokrata Néppárt-frakció egykori titkára, az újrászervezett párt egyik doyen-je végül valóban erre a posztra került, fokozódó csalódottsága Antall iránt ekkor tovább nőtt.⁴² A továbbiakban arról próbálta meggyőzni a KDNP vezetését, hogy csak kívülről támogassák Antall kormányát, és még május 8-án (április 23-i de facto leváltását követően) is – miután a kijelölt miniszterelnök éppen ismételten elutasította ambiciózus igényüket

³⁷ Interjú Kajdi Józseffel (2006)

³⁸ „A koalíciós tárgyalásokat Antall József vezette, ebbe tudomásom szerint nem engedett senkinek, semmilyen beleszólást.” (Balsai 2015: 30.)

³⁹ Für 2003: 43-44. Für az eset időpontját egy április végi vagy május eleji estére teszi.

⁴⁰ Egy-két tárgyaláson eleinte Lezsák Sándor is részt vett a kisgazdákkal, de nem érezte szükségesnek a részvételét, ezért hasznosabbnak tűnt, ha a továbbiakban inkább saját területével, a szervezetekkel foglalkozik. Interjú Lezsák Sándorral (2006).

⁴¹ Az egyeztetés rekonstruálását több forrás segíti. Interjú Keresztes Sándorral. Készítette Javorniczky István (1994). Veritas OHA, 104. sz.; interjú Ugrin Emesével. Készítette Szabó Róbert és Tabajdi Gábor (2015), 1967. sz. Pálos Miklós még Csóti György jelenlétét is felidézte. (Stefka 2006: 281.)

⁴² Antall tanácsait sokáig nagyra becsülte az idős kereszténydemokrata politikus, komolyan felmerült a neve főtitkári poszt betöltésére is a KDNP-ben. Ő azonban az egyszerre szövetséges és (ugyanakkor egyre inkább) rivális MDF vezetője lett. Vö. interjú Keresztes Sándorral. Készítette Javorniczky István (1994). Veritas OHA, 104. sz. és Antall-interjú, Osskó 2013: 210. A főtitkári felkérésről 1989 nyári állambiztonsági jelentések is tanúskodnak. (Rainer 2008: 257.)

a kultusztárcára és egy államminiszteri posztra – csak ahhoz járult hozzá, hogy Surján László (mintegy szakpolitikusi minőségben) elvállalja a népjóléti miniszteri kinevezést.⁴³ Másnap, május 9-én azután a kereszténydemokrata emigráció tekintélyes tagja, Varga László közbelépésével került sor a – gyorsan írásba is foglalt – koalíciós megállapodás megkötésére, miután az Egyesült Államokból hazalátogató DNP-alapító előbb Antall Józseffel egyeztetett (és alkudott ki további államtitkári pozíciókat), majd meggyőzte a frakciót, végül – a Nyugaton élő egykori párttársaik és az európai néppárti erők nyomtatékos kívánságát tolmácsolva – Keresztes Sándort is. Részletes koalíciós szerződés később sem készült.⁴⁴ A KDNP-frakció képviselői közül politikai államtitkári tisztséget kapott Isépy Tamás az igazságügyi, Lukáts Miklós a művelődési minisztériumban, a párt vezetéséből Pálos Miklós a Miniszterelnöki Hivatalban (egyházi ügyek), és ugyanitt Entz Géza (határon túli magyarokkal kapcsolatos feladatok koordinációja). Ő az MDF szakértője volt, sajátos megoldással mégis – Antall és Keresztes régebbi közös ismerőseként, illetve a Márton Áron Társaság elnökségi tagjaként – mint a két koalíciós partner közös jelöltje kapta megbízatását.⁴⁵

A pártjában korábban kevésbé aktív és ismert Surján László, a KDNP XII. kerületi jelöltje is egyedi, ötletes alku részeként, és szintén Antall József – még márciusi – felvetése nyomán lett tárcavezető. A történet szereplőinek egybehangzó visszaemlékezése szerint Keresztes személyesen kérte Antaltól, léptesse vissza az első fordulóban – a legeredményesebb budapesti kereszténydemokratáknak is – harmadik helyen végzett Surján javára az MDF színeiben induló Horváth Bélát. Ő azonban saját kerületében is igen aktívan kampányolt, továbbá a Fórum sajtó- és tájékoztatási osztályának vezetőjeként az országos központban is az elnökség közvetlen környezetében végzett politikai munkát. Az MDF ezért elzárkózott a javaslattól, Antall azonban felvetette Keresztesnek, Surján lehetne a KDNP színeiben a népjóléti miniszter.⁴⁶ Ez ekkor még ígéretes kilátás volt, két héttel később azonban – Keresztes államminiszteri ambíciójának elutasítása után – már azt jelentette, hogy „Antall jelöltje” a kereszténydemokraták egyetlen „saját” tárcavezetője

⁴³ Az orvos Surján László a katolikus értelmiség közreműködésével – többek között a nyolcgyermekes Keresztes személyes részvételével – 1986–1987-ben megszervezett Nagycsaládosok Országos Egyesületének egyik alelnöke volt. Vö. Elmer 2008: 149-150.

⁴⁴ Vö. Szabó 2009: 61-62., valamint Hasznos Miklós és Pálos Miklós visszaemlékezései. (Stefka 2006: 100.; 281.), továbbá interjú Keresztes Sándorral. Készítette Javorniczky István (1994). Veritas OHA, 104. sz. 32. o.

⁴⁵ Entz 2011: 10-12. Hasonlóképpen rögzítették a rövid megállapodásban a tekintélyes szakértőként a nemzetközi gazdasági kapcsolatok miniszterének felkért Kádár Béla kormánytagságát is. Erre némi hivatkozási alapot adott, hogy a professzor a KDNP képviselőjében tagja volt az EKA egyik gazdasági albizottságának 1989 nyarán. Bozóki (főszerk.) 1999: 364.

⁴⁶ Surján László visszaemlékezése (Szabó-Tóth 2019: 228-229.); interjú Keresztes Sándorral. (Javorniczky István, 1994.) Veritas OHA, 104. sz. 21-22., 33. o. és Horváth 2008: 149-150.

lesz, aki – az idős párt-újraalapító Rómába távozása kapcsán – a KDNP élére is kerül.

Nem alap nélküli tehát a sommás elemzői megjegyzés, miszerint „[Antall] a két kisebb pártot mindig is úgy kezelte, mintha azoknak is ő volna az elnöke. Az idősebb kisgazda vezetők természetesnek tekintették irányítását.” Ha nem is közvetlen módon történt, funkcionális értelemben az is igaz, hogy a „KDNP élére rövidesen új vezetőt állított.”⁴⁷

Antall József FKgP-vel való kapcsolatát az említett közös családi-történelmi múlt mellett személyes-érzelmi kötődés is erősítette.⁴⁸ Sajnálattal értékelte úgy 1988–1989-ben, hogy az újjászerveződő párt nem alkalmas arra, hogy az általa – már 1956-os koncepciókkal összhangban – elképzelt nemzeti középpárt bázisa legyen (ahogyan a KDNP sem). Ezért nem vállalta el a számára Pártay Tivadar elnök által több ízben is felajánlott főtitkárhelyettesi, majd főtitkári posztot. (Ez az édesapja által annak idején betöltött feladatkör a párt szervezeti életének irányítását foglalta magában.) Ugyanígy Keresztesék hasonló felkérésének sem tett eleget. Elfogadottságát, beágyazottságát – e megkeresések mellett – legszemléletesebben az az utalása mutatja, miszerint „nem lettem formálisan tagja a Kisgazdapártnak, mert tőlem soha senki meg nem kérdezte, hogy én kisgazdapárti tag vagyok vagy nem vagyok. Ha akartam, akkor ez magától értetődő volt. A kereszténydemokraták se kérdezték.” Antall visszaemlékezése szerint egészen 1989 kora nyaráig intenzív kapcsolatban állt az FKgP vezetésével, nagyjából éppen addig, amikor az MDF-ben formális delegátusi megbízatást kapott a kerekasztal-tárgyalásokra.⁴⁹ Személyes kontaktusai azonban minden bizonnyal ezután sem szakadtak meg,⁵⁰ és nem szorítkoztak az idősebb kisgazdákra. Az 1990. áprilisi koalíciós tárgyalások eredménye, a megegyezés ténye azt mutatja, hogy az FKgP fiatalabb vezetőivel is sikerült szót értenie.

A legnagyobbak tűnő kihívást, a két párt földtulajdonra, kárpótlásra vonatkozó koncepciójának éles eltérését – amely a kampány során is kitűnt – részben már egy korai, április 18-i közös MDF-FKgP MTI-nyilatkozattal igyekeztek feloldani vagy enyhíteni.⁵¹ 20-án a kisgazdapárt országos értekezletén ötfős delegációt jelöltek ki a koalíciós

⁴⁷ Tölgyessy 1999: 31. és Magyar Nemzet 1999. V. 8. 14. o. (Kiemelés az eredetikben. Sz. Á.)

⁴⁸ „’56-ban a Kisgazdapárt Semmelweis utcai székházát is az én vezetésemmel foglalta el egy fegyveres csoport. Az első voltam, aki október 29-én oda bement, emiatt is oda kötődtem.” (Osskó 2013: 209.)

⁴⁹ Osskó 2013: 196-216.

⁵⁰ A kerekasztal-tárgyalásokon például az I/I. albizottságban együtt dolgozott Boross Imrével, aki szerint Antall 1989 őszen-telén is kapcsolatban állt a kisgazda vezetők közül Pártay Tivadarral, Balogh Györggyel. Vö. Bába (szerk.) 2010: 245-246.

⁵¹ Az idézett nyilatkozat szerint – amelynek aláírói közül a tudósítás Antall Józsefet és Gerbovits Jenőt nevesíti – a két párt elfogadja egymás mezőgazdasági programvázlatát mint a koalíciós tárgyalások alapját, és lehetőséget látnak azok közös nevezőre hozására. (Népszabadság, 1990. IV. 19. 5. o.)

tárgyalásokra.⁵² Az április 29-i nagyválasztmány – amely egyébként változást hozott az elnöki és a főtitkári posztokon – megerősítette ennek hatáskörét (egyetlen személycsere mellett).⁵³ Az eseményt követő sajtótájékoztatón a párt új vezetője, Nagy Ferenc hírt adott arról is, hogy *„az előzetes tárgyalásokon felkínált lehetőségek közül a földművelésügyi és a munkaügyi miniszteri tárcákat, két államminiszteri posztot, valamint négy politikai államtitkári tisztséget (belügy, gazdasági, közlekedési, környezetvédelmi) fogadtak el.”* Ez alapján időben behatárolható, hogy a két pártrendezvény között kerülhetett sor arra a Bem téri egyeztetésre, amelyet több visszaemlékezés is hasonlóan ír le, amelynek során Antall József kedvező személyi pozíciócsomag felajánlásával gyors, pozitív döntésre tudta rábírní a kiscgazda küldöttséget.⁵⁴ Érvényesíteni tudta tehát elképzeléseit: *„Abból nem engedtem, hogy melyik tárca milyen kézbe kerüljön... A kereszténydemokraták esetében kézenfekvő döntés volt a népjóléti tárca, ahogyan a kiscgazdánál a földművelésügyi. Ha a partnereknek egyéb igényei voltak, hozzájárultam ahhoz, hogy a kívánt minisztériumba politikai államtitkárként kerüljenek kiscgazdapárti és kereszténydemokrata politikusok.”*⁵⁵ Az agrártárca élére májusban Nagy Ferenc József – akkor már egyben az FKgP elnöke – kapott kinevezést, az új munkaügyi minisztérium vezetése Győriványi Sándor feladata lett, aki szakmai előéletén túl Antall József (és édesapja) régi személyes ismerőse is volt.⁵⁶ Tárca nélküli miniszteri posztot kapott a tárgyalódelegációból Gerbovits Jenő (az újjászerveződött Magyar Parasztszövetség főtitkára) és Kiss Gyula harminchat éves miskolci jogász, a párt fiatalabb vezetőinek egyike. Vörös Vince a parlament egyik alelnöki helyét foglalhatta el, Torgyán József pedig frakcióvezető lett (mindketten már a képviselőcsoport április 18-i döntése szerint is).

A Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnök által május 2-ra összehívott új országgyűlés megalakulása előtt azonban meg kellett születnie a megoldásnak a kormányzati működőképesség biztosítása érdekében a korábban említett „kétharmados” kérdésköréről is. Antall

⁵² Vörös Vince elnök, Prepeliczay István főtitkár, Nagy Ferenc alelnök, Torgyán József pártfőügyész, Kiss Gyula országos IB-tag. (Népszabadság, 1990. IV. 21. 5. o.)

⁵³ Prepeliczay helyére Hankó László alelnök került. (Magyar Nemzet, 1990. V. 2. 3. o.)

⁵⁴ Für 2003: 43-44.; interjú Kajdi Józseffel (2006). A kiscgazdák igényt tartottak volna a belügyi és/vagy az igazságügyi tárcára is, Antallnak ezt sikerült háritania. Interjú Balsai Istvánnal (2006).

⁵⁵ Radics 2003: 141-142. Az FKgP által betölthető politikai államtitkári posztokra Morvay István (belügy), Pohankovics István (ipar- és kereskedelem), Rajkai Zsolt (közlekedés, hírközlés, vízügy) és Tarján Lászlóné (környezetvédelem) kerültek.

⁵⁶ Győriványi Sándor fiatal kiscgazda szimpatizáns bölcész hallgatóként – 1947-ben – ismerte meg id. Antall Józsefet. *„A fiatalabb Antall Józseffel is jó barátságban voltam, összejártunk, ugyanis a feleségem négy éven át együtt oktatott vele az Eötvös-gimnáziumban. (...) Egyszer a későbbi miniszterelnök is tudta rólam, hogy kiscgazda elkötelezettségű vagyok, én is tudtam a család kiscgazda múltjáról.”* (Stefka 2006: 288.)

József már a második forduló után nem sokkal ebben a témában is megkezdte az egyeztetéseket.

Az MDF–SZDSZ-megállapodás

Az 1990. áprilisi nyilvános közéleti-politikai eseményeknek (pontosabban a helyszínek, időpontok, résztvevők adatainak), valamint a korabeli szereplők – publikált vagy mélyinterjúkban elmondott – visszaemlékezéseinek összevetésével, ha helyenként hiányosságokkal és kisebb ellentmondásokkal is, de rekonstruálhatók a mintegy három hetes egyeztetés és az azt lezáró három napos tárgyalássorozat főbb állomásai, eseménytörténete.⁵⁷

Akár az időrendből indulunk ki, akár abból, hogy az MDF mit kínálhatott fel a legnagyobb ellenzéki pártnak cserébe azért, hogy az önként korlátozza törvényhozási vétópotenciálját és ezzel növelje a kormány mozgásterét (még ha ezzel egyértelműen engedi is teljesen ránehezedni arra a kormányzás, ebben az esetben a nehéz átmenet levezénylésének felelősségét), a köztársasági elnöki poszt mint alqualap vetődik fel elsőként. Antall Józsefben ennek a szimbolikusan rendkívül jelentős, közjogilag fontos, tényleges politikai-hatalmi súlyát tekintve azonban – a kialakuló magyar parlamentarizmus aktuális viszonyai között – ehhez képest korlátozott súlyú pozíciónak az átengedése merülhetett fel a szabaddemokraták számára, megfelelő ellentételezés mellett. Egy visszaemlékezés szerint „házon belül” már 1990 januárjában említést tett ilyen lehetőségről, mégpedig Göncz Árpád személyével összefüggésben.⁵⁸ Antall számára az SZDSZ vezető személyiségei közül egyedül ő – de bizonyosan leginkább ő – lehetett elfogadható jelölt.⁵⁹ Közös fiatalkori kisczardapárti és 56-os múltjuk, személyes ismeretségük – amely a nyolcvanas években is élő volt, még az újjászerveződő FKgP egy-két ülésén is együtt vettek részt – pártkülönbségeken átnyúló bizalmi viszony lehetőségét előlegezte meg. Viszonylag kézenfekvő volt az is, hogy Antall az SZDSZ-ből Tölgyessy Péterrel vegye fel a kapcsolatot.⁶⁰ Egyrészt a

⁵⁷ A rövid elemzés figyelmen kívül hagyja a megállapodás számos egyéb vonatkozását, közjogi-politikai következményeinek részleteit, kihatását a médiaviszonyokra, hosszabb távú kritikáját és utóhatásait, vagy pl. az SZDSZ-en belüli visszhangját, indokoltságát, illeszkedését a párt helykeresésébe, stratégiájába. Utóbbi kérdéskörrel l. Ripp 1995: 52-59. A megállapodás teljes szövegét – a mellékletekkel együtt – közli Bozóki et al. (szerk.) 2000: 644-654.

⁵⁸ Interjú Csóti Györggyel (2006). Időben egybeesik ezzel, hogy 1990 januárjában kérte fel Kis János Göncz Árpádot, legyen az SZDSZ köztársaságielnök-jelöltje. Ezért került Göncz Árpád az SZDSZ fővárosi listájának élére. Vö. Révész 1995: 83. és László-Wisinger-Göncz 1994: 69.

⁵⁹ Vö. pl. Balsai 2015: 25.

⁶⁰ Az egyeztetések első szakasza több forrásból rekonstruálható, pl. László-Wisinger-Göncz 1994: 69.;

kerekasztal-tárgyalásokról jól ismerték egymást, másrészt a frakcióvezetők – illetve a szervezés alatt álló képviselőcsoportok vezető delegátusai – formális egyeztetései a parlamentben megfelelő alkalmat, apropót adhattak arra, hogy feltűnésmentesen, indokolt találkozás keretében egyeztethessenek. (A korábban vázolt körülmények: a kétpárti alku lehetősége és esélyei, szemben a többpárti megegyezés bizonytalanságával, sőt valószínűtlenségével a tárgyalások kezdetétől komoly diszkréciót indokoltak.) Szűrös Mátyás házelnök első ízben április 11-én fogadta hivatalában a frakciók képviselőit, majd 19-én került sor hasonló egyeztetésre. Áruklodó, hogy utóbbi alkalommal a parlamenti pozíciók (az ideiglenes köztársasági elnöki posztot betöltő házelnök, az első alelnök és így tovább) erőssorrend szerinti betöltéséről szóló megállapodásba – a két nagy párt javaslatára – bekerült az a formula, hogy ettől közös megegyezéssel eltérhetnek.⁶¹ A megelőző napon hívta fel ugyanis Antall Göncz Árpádot, vállalná-e a jelölést.⁶² A kérdés ezt megelőzően egy másik telefonhívásban is elhangzott – ennek ideje nem rekonstruálható, de valószínűleg az április 12-i országos gyűlés után kerülhetett rá sor –, Csoóri Sándor felé, aki azonban nevetve mondott nemet, hiszen egyáltalán nem vágyott formális politikai posztra, protokolláris keretek közé. (A Gönczre vonatkozó javaslatot sem fogadta lelkesen, de személyére – írta naplójában –, „*ha némi tartózkodással is, de rábólintottam*”).⁶³

Április 21-én, szombaton délelőtt a Bem téren Antall személyesen is egyeztetett a megállapodás (alkotmány)jogi vonatkozásairól Balsai Istvánnal és Salamon Lászlóval. Az MDF két jogász szakértője a kerekasztal-tárgyalások óta részt vett a Fórum alkotmányozással és választásokkal kapcsolatos szakmai-politikai munkájában: a pártelnök az ő tanácsukat és segítségüket kérte.⁶⁴ Az ügy diszkrét jellege miatt sem vonhatott be többeket, másrészt nem is látták át sokan a kérdéskört. (Sólyom László ekkor már az alkotmánybíróság tagja volt. Szabad György nem vett részt ezeken az egyeztetéseken.⁶⁵) Jelenlétükben hívta fel Gönczöt és Tölgyessyt az egyezséggel kapcsolatban. Ezen a hétvégén zajlott az MDF képviselőcsoportjának kétnapos alakuló ülése a parlamentben – amely ekkor választotta vezetőjévé Antallt, és tagjai ekkor hatalmazták fel, hogy jelöljön ki maga mellé egy szakértői

Tölgyessy 1999: 28-29. (vagy Magyar Nemzet 1999. V. 8. 14. o.), 73-74 (vagy Mozgó Világ 1992. 3. szám, 32-33.); Révész 1995: 82-83.; Csoóri 2018: 126-127.; Bába (szerk.) 2010: 160.; 163.; 199.; Für 2003: 51.

⁶¹ Magyar Nemzet 1990. IV. 20. 3. o.

⁶² Visszaemlékezése szerint Göncz jelezte, ő nem dönthet, erről pártjával kell tárgyalni. László-Wisinger-Göncz 1994: 69.

⁶³ Csoóri 2018: 127.; Bába (szerk.) 2010: 160. és 163.; Elek 2009: 300.

⁶⁴ Interjú Balsai Istvánnal (2006) és Salamon Lászlóval (2006); Balsai 2015: 13-23.

⁶⁵ Szabad 2017: 147.

bizottságot, amely ideiglenesen ellátja a frakció működtetésével kapcsolatos szervezési feladatokat. A pártelnök – bizalmasa, a hivatalvezető Csóti György személyén túl – jogászokat kért fel a feladatra, köztük Balsai és Salamon mellett Kónya Imrét és feleségét, Kutrucz Katalint is.⁶⁶ Ugyancsak április 21-22-én tartotta küldöttgyűlését az SZDSZ. Ezt követően, este gyűltek össze Pető Iván lakásán a párt vezetői, hogy Tölgyessy Péter előterjesztésében megtárgyalják Antall ajánlatát.⁶⁷ Már itt is többen vettek részt a belső vitában, mint a (később kissé ugyan még bővült) fórumos szakértői kör létszáma, sőt, másnap – vagy egy-két nap múlva – a többi ügyvivőt is beavatták, a visszaemlékezések szerint azonban Tölgyessy is szigorú titoktartást kért (részben Antallra hivatkozva), és eléggé szűkszavúan tájékoztatta őket.⁶⁸

Április 24-én Tölgyessy feljegyzés formájában vitte be koncepciójukat Antallhoz a Bem térre. Itt mintegy *„véletlenül csöppent bele”* – elmondása és később publikált memoárja szerint is – rövid egyeztetésükbe Kónya Imre, akit Antall vont be a megbeszélésbe és innentől a tárgyalási folyamatba is.⁶⁹ Feleségével, Kutrucz Katalinnal közös kutatásuk eredményeként a német típusú kancellári modellt kiegészítették a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményével (igaz, ezt fogadta el utoljára Kis János, közvetlenül a megállapodás vasárnap esti aláírása előtt). Javaslatukat Antall csütörtökön éjjel hagyta jóvá, azzal, hogy ennél fontosabb a kétharmados törvények számának csökkentése. Az erre irányuló – olykor szó szerinti – alkudozás Balsai és Salamon feladata volt, péntek délután is, amikor Tölgyessy ismét a Bem térre érkezett. A visszaemlékezések alapján a résztvevők az előkészítő szakasz és a belső szakértői egyeztetések után – legalábbis utólag tekintve – innen számították a *„közvetlen”* tárgyalások időszakát. A legerősebb megfogalmazás – elhíresült mondásával együtt – Antallé: *„A tárgyalásokat a május elsejét megelőző hosszú hétvégén, egészen pontosan három napig, valóban nem nyilvánosan tartottuk – bár nem is bungalóban vagy csőszkunyhóban, hanem az MDF Bem téri székházában.”*⁷⁰ A megközelítés kényes egyensúlyra utal: fontos törekvés volt, hogy ne terjedjen el az egyeztetés híre (Tölgyessy ismétlődő megjelenése a Bem téren így is kezdődő suttogásokra adott okot⁷¹), ugyanakkor a *„hivatalos helyszín”*

⁶⁶ Kónya 2016: 231-232.

⁶⁷ Hack Péter szerint rajta, Tölgyessyn és a házigazdán kívül jelen volt még Kis János, Magyar Bálint és talán Szent-Iványi István is. Nem emlékszik éles vitára. Vö. Bába (szerk.) 2010: 308-309.

⁶⁸ Hack Péter mellett Mécs Imre és Szent-Iványi István is utaltak erre. Bába (szerk.) 2010: 270.; 331.

⁶⁹ A tárgyalások és az egyeztetési folyamat egyik legrészletesebb forrása innentől Kónya 2016: 204-214.; továbbá Tölgyessy 1999: 29-30. (vagy Magyar Nemzet 1999. V. 8. 14. o.), 74. (vagy Mozgó Világ 1992. 3. szám, 33.) és jelen tanulmány szerzőjének 2006-os mélyinterjúi.

⁷⁰ Radics 2003: 147.

⁷¹ Kiss Gy. Csaba – az MDF ugyancsak be nem avatott – szövegírójének visszaemlékezése: [A paktumról...]

igazolta (utólag is), hogy nem valamilyen illegitim, utólag is titokban tartandó háttérmegegyezés, „paktum” készül.

Szombaton, amely 1990-ben még a három napos „hosszú hétvégét” megelőzően munkanap volt (az április 30. hétfői pihenőnap helyett),⁷² a frakcióvezetők megállapodásának reggeli, a parlamentben történt rövid aláírási ceremóniája után folytatódhattak az egyeztetések. Napközben, a megegyezés reményével, illetve később talán a részleges megállapodás hírével is, Antall telefonon már kérte Bogdán Tibort és Kajdi Józsefet, maradjanak bent munkahelyükön, mert este bemegy az igazságügyi minisztériumba néhány MDF-es jogász szakértő, és egy megállapodást kell mintegy „helyben kodifikálni”.⁷³ Ezen a napon már a médiával kapcsolatos kérdések is napirendre kerültek, egy külön, valószínűleg délután tartott egyeztetés során, amelyen Pető Iván (és talán Haraszti Miklós)⁷⁴ vett részt (Tölgyessy helyett, illetve vele „váltásban”). Az esti „kodifikációs” tárgyaláson többen már igen fáradtan vettek részt (Antall nem volt jelen – ő aznap egy gazdasági konferencián is előadást tartott, a bankvilág bizalmát erősítő üzenetekkel). A munka éjszakába nyúlt, éjfél körül vitték haza – illetve jóváhagyásra a pártelnökökhöz – az elkészült tervezeteket.

Másnap, április 29-én vasárnap a Bem téren – ebben a teljes létszámban és összetételben először és egyetlen alkalommal – találkozott az MDF ötfős és az SZDSZ háromfős delegációja.⁷⁵ Még ekkor is folyt az alkudozás a kétharmados jogszabályok köréről,⁷⁶ és a miniszterelnök alkotmányos pozíciója is csak este öltött végleges formát, miután Kis János pártelnök a konstruktív bizalmatlansági indítványt is elfogadta. A megállapodás aláírását és az SZDSZ delegáció távozását követően Antall József kérésére még kézbesítették a dokumentumot a két leendő koalíciós partnerpárt, valamint a FIDESZ (frakció) vezetőinek.⁷⁷

„senki nem tudott... Illetve ilyen suttogás-propagandában, hogy ‚a Jóska tárgyal’. (...)” Bába (szerk.) 2010: 144.; illetve „Kezdték olyan pletykák szivárogni, hogy Antall titokban tárgyal Tölgyessyvel.” Interjú Kiss Gy. Csabával (2006)

⁷² Vö. 4/1990 (I. 31.) ÁBMH rendelkezés 2.§

⁷³ Vö. interjú Kajdi Józseffel (2006); Bába 2007:160.; Kónya 2016: 212.

⁷⁴ Interjú Balsai Istvánnal (2006). Haraszti jelenlétére csak ő emlékezett.

⁷⁵ Antall József, Balsai István, Kónya Imre, Kutrucz Katalin, Salamon László; Kis János, Pető Iván, Tölgyessy Péter. Bizonytalan Csóti György aznapi jelenléte a hivatalban – csak bizonyos tárgyalásokon volt jelen –, biztos Hártóné Rózsa Marianna pártelnöki titkársági munkatárs (később a miniszterelnök titkárságvezetője) részvétele a megállapodás végső, gépelt változatának letisztázásában, a konstruktív bizalmatlanság betoldásában.

⁷⁶ Többnyire a szűkítésről, de pl. az országgyűlés házszabályával bővült a felsorolás (Tölgyessy 1999: 29. vagy Magyar Nemzet 1999. V. 8. 14. o.), és egyes személyi döntési körökre is kiterjesztették a minősített többség előírását (vö. Körösnéyi-Tóth-Török 2003: 356.)

⁷⁷ Kónya Imréné Torgyán Józsefhez vittek el egy példányt (Kónya 2016: 213.), Salamon László pedig Orbán Viktorhoz, vö. Debreczeni 1998: 90. és interjú Salamon Lászlóval (2006)

A tárgyalások során sikeresen fenntartott diszkréció – talán a hosszú hétvégének köszönhetően is – a megállapodás tényét és tartalmát tovább védte még a szükséges ideig. Április 30. csendben telt, május 1-jén délelőtt – egy nappal az országgyűlés alakuló ülése előtt – pedig a Bem téren sor került az MDF azon frakcióülésére, amelyen Antall meggyőzte a képviselőcsoportot a „paktum” szükségességéről és hasznosságáról, valamint arról, hogy alapvetően legitim módon, kellő felhatalmazással járt el. A jelenlévők két ellenszavazat és két tartózkodás mellett elfogadták elnöki beszámolóját, ami előre vetítette, hogy másnap, illetve a továbbiakban az MDF képviselők részéről is meglesz a kellő támogatás a megállapodásban foglaltak közjogi érvényesítéséhez, az ehhez szükséges alkotmánymódosításhoz, törvényalkotáshoz.

Az MDF elnökségi tagjainak nagy többsége egyben a parlamenti képviselők közé is tartozott – akik tehát csaknem egyhangúlag megszavazták az SZDSZ-szel kötött egyezséget és Antall indoklását. Csoóri Sándor szinte azonnal megfogalmazott és Bíró Zoltán május végén közzétett bíráló véleménye, illetve más, MDF-es vagy a Fórumhoz közel álló értelmiségiek kritikája érdemben nem befolyásolta a megállapodásban foglalt, a kormányalakítás keretrendszerét meghatározó közjogi berendezkedést. Ezért – bár Antall József pártján belüli pozíciója, az alapítókhoz való viszonya szempontjából tanulságos lenne – elemzésünk, terjedelmi és módszertani okokból,⁷⁸ nem térhet ki a „paktum” visszhangjának, utóhatásainak ismertetésére.

A kormánynévsor összeállítása

A kormányalakítás szorosabban vett folyamata a miniszterek – esetleg még a politikai államtitkárok – kiválasztása, felkérése, a személyi döntések elfogadtatása a kormányzati többséget adó pártokban és frakciókban. Közjogi-politikatudományi megközelítésből egyértelmű, hogy az ún. formateur (kormányalakító politikus) Antall József volt,⁷⁹ aki alkotmányjogi preferenciái, saját szerepfelfogása szerint is főszereplőként, az elsődleges politikai felelősség terhével és hatáskörével vett részt a tárcák elosztásában, a kormánytagok kiválasztásában.

Korábban láthattuk, a koalíciós partnerekkel szemben – kisebb engedmények fejében – érvényesíteni tudta elképzeléseit, hogy mely

⁷⁸ A visszaemlékezések közötti ellentmondások, az írásos források hiánya – legalábbis egyelőre – nem teszi lehetővé az eseménytörténet pontos rekonstrukcióját.

⁷⁹ Vö. Horváth 2014: 35-37; 203.

tárcákat engedi át számukra.⁸⁰ Konceptióját a kormányzati struktúra felépítéséről, a miniszterek két „típusáról” (pártpolitikusok és tekintélyes szakemberek), valamint konkrét személyi javaslatáról saját pártjában is meglehetősen könnyen el tudta fogadtatni. Ennek magyarázata több okra vezethető vissza. Az egyik személyes határozottsága, valamint fentebb már említett adottságai és képességei: széles körű, az MDF-ben egyedülálló közjogi-összehasonlító politikatudományi tájékozottsága, koncepcionális gondolkodása és meggyőző érvelési képessége.⁸¹ Az április 23-i elnökségi ülésen terjesztette elő első, még nem teljes kormánylistáját.⁸² Elővezette indokait, több kérdésben alakult ki véleménycsere, egy-két ponton helyben is változott a névsor, amely egyébként még több pozíciót illetően módosult – és bővült – a május 10-i ülésig, amikor sor kerülhetett a formális szavazásra.⁸³ Mindkét alkalom kapcsán felmerült a visszaemlékezésekben, hogy Antall finoman, de határozottan érzékeltette: a döntés felelőssége és joga az övé. Alkotmányjogi szempontból ez könnyen indokolható is volt – az ő felkészültségével és tárgyalási rutinjával különösen –, de politikai szempontból sem kérdőjelezték meg igazán elhatározásait. Ennek egyik egyszerű oka: nem volt, aki megtegye. A párton, az elnökségen belül a tekintélyesebb alapítók képezhettek volna potenciális ellensúlyt, alternatív elképzeléseket, jelöléseket. Közülük azonban akadt, aki már nem is vett részt a testület munkájában és ülésein (Bíró Zoltán⁸⁴), többen nem ambicionáltak már országgyűlési képviselői posztot sem (Csoóri Sándor,⁸⁵ Lezsák Sándor,⁸⁶ Kiss Gy. Csaba⁸⁷), és a kormányzati működésben sem kívántak szerepet vállalni.

⁸⁰ Személyi kérdésekben elérte, hogy Keresztes Sándor és Torgyán József ne legyenek kormánytagok, a koalíciós pártok – újonnan, a tárgyalások időszakában megválasztott – elnökei viszont igen: utóbbi megoldás „kormányon belülről hozta” a – legmagasabb szintű – koalíciós egyeztetéseket. Interjú Kajdi Józseffel (2006)

⁸¹ Szabó Tamás emlékei a kormányalakítás kérdéseit tárgyaló elnökségi ülésről. Debreczeni 1998: 102. és interjú Szabó Tamással (2015).

⁸² A listáról több elnökségi tag is említést tett. Vö. interjú Keresztes K. Sándorral. Készítette Javorniczky István (1994). Veritas OHA, 576. sz. 117. o. Az ülésen elhangzottakat, Antall javaslatait korabeli – az elnökségin készült, memoárkötetében faximile is közölt – jegyzetei alapján mutatta be Für 2003: 33-42. Meglátása szerint [Antall] „véleményt bárkitől legfeljebb csak egy-két személy esetében kérhetett, vagy fogadhatott el javaslatot. A teljes listát...majdnem bizonyosra vehetően senkivel sem beszélte meg.” (Für 2003: 42-43.). Többen emlékeztek hasonlóan. Interjú Forrai Istvánnal, Kajdi Józseffel (2006)

⁸³ Vö. Szabó Tamás visszaemlékezése (Debreczeni 1998: 98-99.)

⁸⁴ Antall Józseffel „szoros együttműködésben” ugyanis nem tudott dolgozni, „nem személyi ellentétek, hanem súlyos felfogásbeli különbségek miatt.” (Bíró 1993: 36.)

⁸⁵ Annak ellenére, hogy a kampány idején „heteken át győzködték...legyen az MDF listavezetője.” (vö. Csoóri 1991: 293.)

⁸⁶ „Azért nem indultam a választáson, mert abban hittem, hogy jönnek a profi politikusok.” (Lezsák 2012: 110.)

⁸⁷ Kiss Gy. Csaba diplomáciai feladatot először még szívesen elfogadott volna, a „paktum” megkötése miatt döntött úgy, hogy nem vállal kormányzati szolgálatot. (Vö. Stefka 2006: 173-174., Bába 2007: 164.)

Für Lajos számított rá, hogy az MDF őszi köztársasági elnök-jelöltjeként valamilyen országgyűlési vagy kormányzati feladat megtalálja. Személy szerint a határon túli magyar kisebbségek ügyeinek – akár államminiszteri szintű – képviselőt tudta volna elképzelni. (Antall azonban – a háború előtti és azt követő közjogi mintákra, valamint diplomáciai bonyodalmakra tekintettel – nem kívánta a területet ilyen magas szintre emelni.) Az április 23-i elnökségi ülésen Szabad György a honvédelmi miniszteri tisztségre ajánlotta, Für visszaemlékezése szerint teljesen váratlanul (mind ő maga, mind Antall számára). A pártelnök végül elnapolta a döntést. A rá következő héten már annak ellenére ragaszkodott ehhez az elképzeléshez, hogy Für az első pillanattól kezdve hevesen ellenezte a felvetést.⁸⁸ A történet kontextusa: Für Lajos lett az egyetlen az MDF lakiteleki alapítói közül, aki vezető kormányzati tisztséget kapott. Igaz, az MDF-ben Antall által is elismert érdemekkel – és a párt tagságán belüli befolyással – bíró népi-nemzeti mozgalmi irányzat sokkal inkább ambicionálta volna a kulturális tárca vezetését. Ha nem is egy alapítót, a kultusztárca vezetésének feladatával Antall végül a „népiek” egyik tekintélyes tudósát, a neves néprajzkutató Andrásfalvy Bertalant, a pécsi MDF-szervezet elnökét kereste meg, akinek visszaemlékezése szerint jelölését támogatta Csengey Dénes és Csoóri Sándor, utóbbihoz régi barátság fűzte. Andrásfalvy Antall évfolyamtársa volt az ELTE BTK-n.⁸⁹ Miniszteri felkérése – amelyre egyébként nagy valószínűséggel egy vagy két nappal a 23-i elnökségi előtt került sor (és aznapra mondott igent) – arra példa, hogy bizonyos javaslatoknak a pártelnök helyt adott.

Egy másik, Antallt ekkor még meggyőződéssel támogató alapító, Csurka István ajánlásáról Horváth Balázs számolt be.⁹⁰ A veszprémi ügyvéd – aki szintén több évtizedes kapcsolatban állt a „lakitelekiekkel” és az MDF tágabb alapítói köréhez tartozott – a kerekasztal-tárgyalásoknál is képviselte a pártot, azt követően az elnökség jogász szakértői közé tartozott. A belügyminiszteri posztra az önkormányzatiság elkötelezett híveként kapott megbízást.⁹¹

Már az április 23-i elnökségi ülésen ismertetett koncepciónak is része volt a kormányalakításnak az a két fontos eleme, amelyekről a nyilvánosságnak Kulin Ferenc számolt be április 27-én: némi strukturális átalakítás a tárcák körében – igaz, végül nem egészen a bejelentett formában valósult meg –, valamint a pártpolitikusok mellett nemzetközi

⁸⁸ Vö. Für 2003: 35-50.

⁸⁹ Stefka 2006: 201.

⁹⁰ „Csurka István javasolt belügyminiszternek és aztán Antall József döntött így. Für Lajos és a barátaim természetesen támogattak.” (Stefka 2006: 392.)

⁹¹ Vö. Bozóki 2019: 290.

hírű szakteknitelyek bevonása a miniszterek körébe,⁹² a nemzetközi pénzügyi piacok, a potenciális hitelezők és befektetők bizalmának erősítése érdekében. Az előbbi elképzelés, a gazdasági csúcsminisztérium felállítására végül nem került sor: a vezetésére felkért Kádár Béla professzor mégis egy újonnan szervezett tárca élére került, amely a nemzetközi gazdasági kapcsolatokért felelt, és amelyet egy majdani európai ügyek minisztériuma „csírájának” szántak. A májusi kormányprogram – vagy kormányzati irányelvek – külgazdasági részét már Kádár Béla készítette.⁹³ A gazdasági tárcák esetében a szakmai ajánlások és az 1989-es gazdaságpolitikai programalkotó műhelyekben végzett tevékenység játszott hangsúlyos szerepet a miniszteri felkérésekben. Rabár Ferenc neve többek között az „euró atyjaként” tisztelt Lámfalussy Sándor javaslatára került fel a pénzügyminisztérium élére.⁹⁴ A pártonkívüli Kádár Béla – aki az ún. HÍD-csoport munkáját koordinálta – 1990 áprilisa előtt nem is ismerte személyesen Antallt.⁹⁵

Bod Péter Ákos esetében a demokrata fórumos háttér és a szakpolitikai munka – valamint a pártelnökkel való közelebbi ismeretség – szervesen összekapcsolódott, és egyaránt 1989-re nyúlt vissza. Tudomása szerint eredetileg pénzügyi államtitkárként gondolt rá Antall József, végül – már kijelölt kormányfőként – az ipari és kereskedelmi minisztérium vezetésére kérte fel.⁹⁶

Az Antall-kabinet soraiban tudhatott egy akadémikust is, a polgári jog és nemzetközi magánjog professzorát, Mádl Ferencet, aki tárca nélküli miniszterként az európai ügyekért és a tudománypolitikáért felelt. Felkérése – személyes kvalitásain túl – általános értelemben is a szakértelem elismerésének gesztusa volt a kijelölt miniszterelnök részéről, aki tehát formálisan is „független” státuszú tagokkal is kiegészítette a többségében mégis csak pártpolitikusokból álló kormánynevsort.⁹⁷

Balsai István ügyvéd – az átmenet sajátos körülményei között – a klasszikus, pártjában elkötelezett szakértő-szakpolitikus korai típusát

⁹² Magyar Nemzet, 1990 IV. 28. 3. o.

⁹³ Vö. Tar 2003: 123. és interjú Kajdi Józseffel (2006).

⁹⁴ Interjú Bod Péter Ákossal. Készítette Schweitzer András (2014). Veritas OHA, 962. sz.

⁹⁵ Kádárné dr. Derzső Patrícia visszaemlékezése. Zimber 1994: 96.

⁹⁶ Az MDF-be 1989 nyarán lépett be, amikor a párt képviselőjében vett részt a kerekasztal-tárgyalásokon. Az Antallt elnökké választó II. Országos Gyűlésen „szakreferensként” számolt be a gazdasági programról). Ekkor lett ismert, az MDF – egyik – gazdaságpolitikusa, Antall magával vitte több fontos „felkészülési” tárgyalásra (pl. az MNB-be is). Vö. Interjú Bod Péter Ákossal. Készítette Schweitzer András (2014). Veritas OHA, 962. sz. 64-66. o.

⁹⁷ Rabár Ferenc, Kádár Béla és Mádl Ferenc kivételével, „a többi 12 miniszter mindegyike pártpolitikus: azaz egy kivétellel mindegyik párttag, s három kivétellel mindegyik parlamenti képviselő.” Körösi-Tóth-Török 2003: 382.

jelenítette meg.⁹⁸ A kerekasztal-tárgyalásokon ismerkedett meg Antall Józseffel, aki az alkotmányozó, míg ő a (választó)jogi albizottság tagja volt. A pártban is e terület felelőse lett, saját képviselő-jelöltségéig (listán szerzett mandátumot) az MDF őt delegálta az Országos Választási Bizottságba. 1990 áprilisában a pártelnök közvetlen tanácsadója és megbízott tárgyalója az MDF–SZDSZ-megállapodás előkészítésében, annak egyik aláírója. Némiképp szimbolikus, hogy visszaemlékezése szerint egy nappal korábban, április 28-án került sor miniszteri felkérésére.⁹⁹

Keresztes K. Sándor kormánytagsága és politikusi karaktere elemzői szempontból a legszínesebb jelenség. Az első érdekesség, hogy – az MDF-alapító Für Lajoson és a miniszterelnök személyén kívül – egyedül ő tagja a Fórum elnökségének, a testületi tagsága fél évvel korábbi időpontra nyúlik vissza, mint a pártelnök-kormányfőé. 1989 márciusában, az MDF I. Országos Gyűlésén választották be a szervezet első állandó elnökségébe. Az alapítók – az első, ideiglenes elnökség tagjai – közül Kiss Gy. Csaba kereste meg, hogy vállalná-e a jelölést: a vezetőség bővítésekor szeretnék növelni a vidékiek, a műszaki értelmiség arányát,¹⁰⁰ valamint örülnének, ha a keresztény-kereszténydemokrata értékrend is képviseletet nyerne személyében. Édesapja, Keresztes Sándor egykori DNP-képviselő a magyar kereszténydemokrácia egyik legismertebb személyisége volt a keresztény értelmiség és – 1988–1989-től – az ellenzék köreiben, majd az újjászerveződő KDNP elnöke lett. Fia az MDF-ben jelenítette meg – és kezdte „intézményesíteni” – annak (más irányzatai mellett fokozatosan erősödő) kereszténydemokrata irányultságát. 1989 novemberében, már Antall József javaslatára választotta meg az elnökség a párt egyik alelnökévé. Munkakapcsolatuk rendszeressé vált. 1990 első hónapjaiban a kormányzati struktúra racionalizálásának kérdésein is dolgozott más szakértőkkel közösen, több ízben beszélgetett erről a pártelnökkel. Ez is hozzájárulhatott, hogy neve felmerült a lehetséges kormánytagok egyikeként.¹⁰¹ Miniszteri felkérése természetes módon gyengítette édesapja esetleges részvételének lehetőségét a kabinetben, ám – mint láthattuk – ilyen irányú szándékai egyébként sem voltak Antall Józsefnek, aki Keresztes K. Sándor bevonásával sajátos módon úgy erősíthette kormányának kereszténydemokrata arculatát, hogy nem engedett át erre egy MDF-es miniszteri helyet a KDNP-nek.

⁹⁸ Vö. Balsai 2015: 11-13.

⁹⁹ Balsai 2015: 32.

¹⁰⁰ A Győrben élő építészmérnök városrendezéssel, településfejlesztéssel foglalkozott.

¹⁰¹ Interjú Keresztes K. Sándorral. Készítette Javorniczky István (1994). Veritas OHA, 576. sz. 73-86.; 117-119. o.

Antall József kormánytagjainak kiválasztási szempontjait illetően három alapelvet fogalmazott meg a korábban már idézett, 1990. júniusi „mélyinterjújában”. Első a szaktudás, második a politikai elkötelezettség („nem föltétlenül pártpolitikai természetű, hanem... az általa is képviselt 'centrumpolitikai' gondolatvilághoz való kötődés”). A harmadik megfontolása pedig arra irányult, hogy legyenek generációs különbségek a kormányban, a harmincas-negyvenes „húzóemberek” mellett idősebb kormánytagok is dolgozzanak – magát is közéjük sorolva –, akik már „bizonyos egzisztenciális függetlenséget élveznek”, a bukás kockázatát is vállalhatják tárcájuk élén.¹⁰² Az eddigiekben számos példán láthattuk, hogyan érvényesültek ezek az alapelvei.

Személyzeti döntéseit két további, erős meggyőződéséből fakadó szempont is befolyásolta. Az egyik, már említett generális elve volt, hogy kormányának mint az első szabadon választott kabinetnek ne legyen tagja – tényleges politikai meggyőződésétől és akár a demokratikus átmenetben szerzett érdemeitől függetlenül –, aki belépett az állampártba. Ez a „negatív feltétel” a miniszterekre és a politikai államtitkárokra is vonatkozott.¹⁰³

A másik – pozitív – szelekciós szempont a (személyes) bizalom elve. Antall egy másik, szintén csak halálát követően nyilvánosságra került terjedelmesebb interjújában – történeti kontextusba ágyazva, például a Kállay Miklós miniszterelnök és menekültügyekért felelős édesapja (id. Antall József) viszonyára utalva – szögezte le: „A bizalom nagyon fontos tényező a politikában, az üzleti életben és ezt soha nem szabad elfelejteni.” A régi bizalmas barátok – mint esetében Boross Péter, Tar Pál, O'sváth György – „fél szavakból értik egymást”, kölcsönösen megbízhatnak egymás céljainak tisztaságában, őszinteségében. „A bizalmon alapuló politikai kör nem tévesztendő össze a nepotizmussal” – fejtette ki. Az eszmefuttatás jól visszaadja Antall alapállását: az intézményi stabilitás mellett a személyes tényezőt, ezen belül a bizalmi viszonyok biztosítását is fontosnak tartotta és igyekezett érvényesíteni kormányának miniszteri és (jelen tanulmányban nem tárgyalt) államtitkári körében.¹⁰⁴ Ebből a megfontolásból részesíthette előnyben – a szakmai-politikai szempontokon túl – személyes, részben fiatalkori ismerőseit, kiterjedt értelmiségi kapcsolatrendszerének egyes tagjait, valamint azt a szakértői (a rendszerváltás során részben politikusi pályára lépő) kört,

¹⁰² Vö. Radics 2003: 142.

¹⁰³ Interjú Kajdi Józseffel (2006). A közigazgatási államtitkárokra és a beosztott tisztviselőkre ez a kritérium nem terjedt ki. Az ok egyszerű. „Az ellenzéknek, így az MDF-nek sem volt olyan személyi háttérbázisa, hogy teljesen új szakemberekkel töltsük fel a minisztériumokat.” (Balsai 2015: 34.)

¹⁰⁴ Antall [legfeljebb] az államtitkári szintig szólt bele a kinevezésekbe (pl. az MDF-es államtitkárok esetében a koalíciós tárcáknál, politikai ellenőrzés vagy szakmai garancia miatt). Interjú Forrai Istvánnal (2006).

amellyel a kerekasztal-tárgyalások során, vagy pedig az MDF vezetésének szűkebb környezetében került kapcsolatba.

A bizalmi elv legerősebben talán a külügyek terén érvényesült. E szakpolitika – amely a nagy világpolitikai átrendeződés miatt stratégiai szempontból is kiemelt figyelmet érdemelt – köztudottan Antall személyes kedvencének, kiemelt érdeklődési területének számított.¹⁰⁵ Ez is oka lehetett, hogy – bár az előnyök és kockázatok némi mérlegelését követően, de – annak ellenére bízta ezt a minisztériumot egykori gimnáziumi tanítványára, kedvelt unokahúga férjére (akivel éveken át közös nagycsaládi környezetben is laktak), hogy tudatában volt, milyen támadásokra adhat alapot ez a kapcsolat. Jeszenszky Géza, akinek – Antall szerencséjére – az MDF-ben is a lakiteleki találkozóig visszanyúló múltja és meggyőző szakértői-szakpolitikusi előélete volt, valóban az antalli külpolitika lojális képviselője lett.¹⁰⁶

Összefoglalás

Az 1990. április 8. és május 23. között, 45 nap alatt végbement politikai folyamatot joggal jellemezhetjük a *„több mint kormányalakítás”* parafrázissal, hiszen – amint láthattuk – az első szabad választásokat követően először ki kellett alakítani a stabil kormányzás alkotmányos struktúráját (ha nem is az alapoktól, hanem a korábbiak korrekciós átformálásával), ezután lehetett azt tartalommal megtölteni, illetve személyzettel feltölteni. A komplex közjogi-politikai művelet középpontjában – természetesen nem egyedül, viszont egyértelműen meghatározó szerepben – Antall József állt. Alkotmányjogi preferenciái érvényesültek, amikor a parlamentáris kormányformán belül (amelynek az 1946-os hagyományokat követő modellje már 1989 nyarán is részben az ő közreműködésével került előtérbe) a „középerős” miniszterelnöki pozícióval járó „kancellárdemokráciát” intézményesítette az új országgyűlés. Ismereteink szerint tőle származott a koncepciója, tőle indult a kezdeményezése az ehhez szükséges MDF–SZDSZ-megállapodásnak, amely a kétharmados jogszabályok körének szűkítésével elhárította a túlzott konszenzuskényszerből eredő törvényhozási-kormányzati működésképtelenség veszélyét is. A köztársasági elnöki poszt átengedésével járó alkut – mivel így látta lehetségesnek – csaknem teljes diszkréció mellett, saját pártján belül is

¹⁰⁵ Interjú Katona Tamással (2008).

¹⁰⁶ Interjú Jeszenszky Gézával (2006) és Stefka 2006: 312.

nagy önállósággal, tágan értelmezett felhatalmazással, úgyszólván elnöki hatáskörben készítette elő, tárgyalta le (bizalmas jogász szakértőit bevonva), a politikai megállapodás megkötéséhez utólag kérve jóváhagyást a parlamenti támogatást biztosító, alakulófélben lévő frakciótól és csak ezt követően az MDF párttestületeitől. Főszerepét, egyszemélyi felelősségét éppen az erre irányuló kritikák igazolják a legerősebben.

A hárompárti „kiskoalíció” összetétele, a „természetes szövetségesek” koncepciója mögött ott állt, kormányzati együttműködésükhöz hozzájárult Antall történelmi távlatokba helyezett „középpárti” vagy „nemzeti centrum” elképzelése. Személyes közreműködésének tekinthető ennek érdekében vagy ebbe az irányba az általa vezetett MDF (át)pozicionálása is. A leendő koalíciós partnerekkel – csaknem egyedül – folytatott tárgyalások során alapvetően sikerült érvényesítenie elképzeléseit a miniszteri posztok elosztásáról, azok betöltésénél viszont bizonyos személyi kompromisszumokra kényszerült. A saját pártja számára fenntartott kulcstárcákat illetően még ilyenekre sem, ahogyan azon kormánytagok esetében sem, akiket – ugyancsak az ő koncepciója nyomán – „elismert szaktekintélyek” köréből kért fel. Meghatározó szerepét minisztereinek kiválasztásában az MDF elnökségi tagjai nem vitatták, döntéseit – amelyekhez néhány tanáccsal és személyi javaslattal járultak hozzá – elfogadták.

1990. május 23-án este a szabadon megválasztott magyar országgyűlés többsége bizalmat szavazott a kijelölt miniszterelnöknek. A kormányfő, majd miniszterei letették hivatali esküjüket. Ezzel közjogi értelemben is megtörtént Antall József kormányalakítása.

Mélyinterjúk

Balsai István (az MDF-frakció szervezőbizottsági tagja, igazságügyi miniszter) 2006. június 14.

Csóti György (az MDF hivatalvezetője, országgyűlési képviselő) 2006. június 19.

Forrai István (pártelnöki titkársági munkatárs, miniszterelnöki helyettes kabinetfőnök) 2006. június 8.

Jeszenszky Géza (külügyminiszter) 2006. június 14.

Kajdi József (a Miniszterelnöki Hivatal vezető közigazgatási államtitkár) 2006. június 19.

Kiss Gy. Csaba (az MDF szóvivője, az országos választmány tagja) 2006. június 14.

Katona Tamás (a Külügyminisztérium politikai államtitkára) 2008. július 25.

Kónya Imre (az MDF-frakció szervezőbizottsági tagja, frakcióvezető) 2006. július 11.

Lezsák Sándor (az MDF alelnöke) 2006. június 11.

Salamon László (az MDF-frakció szervezőbizottsági tagja, az Országgyűlés alkotmányügyi bizottságának elnöke) 2006. június 16.

Szabó Tamás (az MDF elnökségi tagja, a Munkaügyi Minisztérium politikai államtitkára) 2015. február 27.

Felhasznált irodalom

Bába Iván (szerk.): Felgyorsult történelem. 18 beszélgetés a szocializmus bukásáról. Demokratikus Átalakulásért Intézet, 2010.

Bába Iván: Békés átmenet. Adalékok a kialakított rendszerváltoztatáshoz. Demokratikus Átalakulásért Intézet, 2007.

Bába Iván: Rendszerváltoztatás Magyarországon: egy történelmi pillanat leírása. Veritas Történetkutató Intézet – Magyar Napló Kiadó, 2015.

Balsai István: Szabadon választott. Kairosz, 2015.

Benkő Péter: A Független Kisgazdapárt (1988–2000). Villányi úti könyvek, 2000.

Bíró Zoltán: Elhervadt forradalom. Püski, 1993.

Bozóki András (főszerk.): A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. II. kötet. Dokumentumok. Magvető, 1999.

Bozóki András et al. (szerk.): A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. V. kötet. Dokumentumok. Új Mandátum, 2000.

Bozóki András: Gördülő rendszerváltás. Az értelmiség politikai szerepe Magyarországon (1977–1994). L'Harmattan – Uránia Ismeretterjesztő Alapítvány, 2019.

Csoóri Sándor: Éji nap, nappali hold. 1990-2015. Naplójegyzetek, töredékek. Erdélyi Szalon, IAT Kiadó, 2018.

Csoóri Sándor: Nappali hold. Püski, 1991.

Debreczeni József: A miniszterelnök. Osiris 1998.

Elek István: Rendszerváltoztatók húsz év után. Magyar Rádió Zrt. – Heti Válasz Lap- és Könyvkiadó Kft., 2009.

Elmer István: A kiegyezés reményével. Keresztes Sándor visszaemlékezései. Kairosz, 2008.

Entz Géza: Nemzeti dimenzióban gondolkodni. Entz Géza művészettörténésszel beszélget Dutka Judit. Kairosz, 2011.

Für Lajos: A Varsói Szerződés végnapjai – magyar szemmel. Kairosz, 2003.

Für Lajos: Szabadon szeretnénk sírni. Püski, 1993.

Horváth Béla: Levettük a vörös csillagot... Rendszerváltás „belülnézetből”. Papyrusz Book Kiadó, 2008.

Horváth Péter: Pártok és koalíciók. Kormányalakítás Magyarországon, 1990–2014. Gondolat, 2014.

Kéri László – Petschnig Mária Zita: 24 évszak. Intera Rt. 1995.

Kiss József (főszerk.): Az 1990-ben megválasztott Országgyűlés almanachja. A Magyar Országgyűlés kiadása, 1992.

Kónya Imre: ...És az ünnep mindig elmarad? Történetek a rendszerváltástól napjainkig. Alexandra, 2016.

Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris, 2003.

- Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris, 2007.
- Kulin Ferenc: Forradalom helyett. Magyar Szemle Könyvek, 2018.
- László György – Wisinger István – Göncz Árpád: Beszélgetések az elnökkel. Pesti Szalon Könyviadó, 1994.
- Lezsák Sándor: Himnusz kívülről, belülről. Lezsák Sándorral beszélget Spangel Péter. Kairosz, 2012.
- Rainer M. János: Jelentések hálójában. Antall József és az állambiztonság emberei 1957–1989. 1956-os Intézet, Budapest, 2008.
- Radics Péter: Antall József – Interjú és korrajz. Lexika, Székesfehérvár 2003.
- Révész Sándor: Antall József távolról. Sík, 1995.
- Ripp Zoltán (szerk.): Kérdések és válaszok a rendszerváltásról (1987–1990). Napvilág, 2019.
- Ripp Zoltán: Szabad demokraták. Napvilág, 1995.
- Romsics Ignác: Volt egyszer egy rendszerváltás. Rubicon-Könyvek, 2003.
- Smuk Péter: Magyar közjog és politika 1989–2011. Osiris, 2011.
- Stefka István: Rendszerváltók. Mi történik itt? Kairosz, 2006.
- Szabad György: Aradtól az Országgyűlésig. Pavlovits Miklós interjúja Szabad Györggyel, 1991–1992. Magvető, 2017.
- Szabó László Zsolt – Tóth Gy. László: Húsz év után. Interjúk a rendszerváltozásról 2008–2009-ben. RETÖRKI Könyvek 43. Antológia, Lakitelek, 2019.
- Szabó Róbert: Egy keresztény párt (KDNP) a rendszerváltás éveiben (1989–1990). In: MTA–ELTE Pártok, Pártrendszerek, Parlamentarizmus Kutatócsoport Évkönyve 2009. MTA–ELTE – MTA PTI, 2009. 51-62.
- Tar Pál: In memoriam Antall József – tanú és szereplő. Kairosz 2003.
- Tölgyessy Péter: Elégedetlenségek egyensúlya. Helikon, 1999.
- Zimber Szilvia (szerk.): ...és akkor miniszterné lettem (interjúkötet). 150 Év Lapkiadó Kft., 1994.

**The ways and the “why”-s of the installation of the
Government of József Antall.
Negotiations, agreements and their backgrounds
in the spring of 1990
Summary**

This paper intends to give an overview of the complex process that resulted in the first free-elected government of Hungary in 1990. In the special circumstances of the democratic transition, besides the “classic” political operations like bargaining with coalition partners and filling in the seats of the ministers, it was necessary to modify the constitutional structures to ensure stable governance and efficient legislation. This required the consensus between and a single agreement of the two main rival parties. The study focuses on the role of József Antall, president of the Hungarian Democratic Forum in the complex process and concludes that he was, either politically, the *formateur* of the installation of the Antall Government.

Tóth László

ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola

Témavezető: Stumpf István, egyetemi tanár (Széchenyi István Egyetem), egyetemi magántanár (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar)

A pártrendszerek átalakulásának és destabilizálódásának hatása a kormányzati stabilitásra a 2010-es évek Európájában

Alkotmányos válságot¹ is előidéző módon érzékelhető mára a kormányzati bizonytalanság Írországban. A 2020. február első felére kiírt előrehozott választás – melynek eredeti célja az volt, hogy az új kormány megerősített mandátummal kezdhesen neki az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépését követő időszaknak – után két és fél hónappal sem tudott megalakulni új, valódi legitimitással bíró kormánya a szigetországnak. Mindez az egész Európára (és a világ többi részére is) rendkívüli mértékben lesújtó COVID-19 világjárvány közepette történik, amikor még az átlagosnál is fontosabb lenne – a járvány által különösen sújtott országban – a stabil és kiszámítható kormányzás megléte.

Írország példája mindazonáltal nem egyedülálló Európában. A kétezres évek második felétől egyre gyakoribbak az európai parlamentáris demokráciákban az úgynevezett inkonkluzív választások,² melyek során nem jön létre az országokban a korábbiakban megszokottnak tekinthető mintázatok szerinti kormányzati többség. Ezek a szituációk általában hosszú, több hónapos bizonytalansággal kísért időszakokat eredményeznek, nem egy esetben ismételt választás kiírását teszik szükségessé.

A korábban kifejezetten stabil, és nem utolsó sorban stabil kormányokkal rendelkező demokráciáknak tekinthető Németország, Svédország, Spanyolország vagy akár Hollandia példája is egyértelműen abba az irányba mutat, hogy átfogó európai jelenségről beszélhetünk, ami mögött a pártrendszerek változása, átalakulása áll.

¹ Mivel a választás után szükséges megújulnia az alapesetben fékező-kiegészítő szerepet betöltő felsőháznak, a Szenátusnak is. A Szenátusba azonban a tagok egy részét a miniszterelnök delegálja, most viszont még nem iktattak be legitimnek tekinthető kormányfőt, aki ezt megtehetné.

² A szó az angol nyelvű sajtóban előszeretettel használt „inconclusive election” kifejezésből következik.

Jelen tanulmány célja, hogy a kormányzati stabilitás általánosan elfogadott nemzetközi szakirodalma szerinti elméleti keretrendszer felhasználásával megvizsgálja és bemutassa, miként vezetett a pártrendszerek átalakulása, változása a korábban stabilnak tekinthető rendszerek destabilizálódásához.

A dolgozat az egyes elméleti megközelítések alapján és azok szintézisével³ tárgyalja, melyek azok a legfőbb tényezők, amelyek a kormányzati stabilitást befolyásolják egy parlamentáris demokráciában. Mivel a dolgozat elsődleges célja, hogy a pártrendszerek (változásainak) befolyását mutassa be, ezért olyan példákkal történik a téma feldolgozása, ahol a többi kritérium nem, vagy csak alig változott.

A tanulmány a kormányzati stabilitást befolyásoló tényezőkkel kapcsolatos elméleti megközelítések kifejtését követően a pártrendszerek átalakulásának elméleti hátterét tárja fel.

Ezt követően kerül sor a kiválasztott országok (Németország, Svédország, Írország, illetve a posztkommunista régióból Szlovákia) példáján keresztül annak bemutatására, hogy a pártrendszerek változásaiban szerepet játszó tényezők közül melyek befolyásolták negatívan a kormányzati stabilitást.

1. A kormányzati stabilitás fogalma, a stabilitás dimenziói

A kormányzati stabilitás fogalma az egyes kormányok képességét jelenti alkotmány és törvények által meghatározott mandátumuk kitöltésére.⁴ A kormányzati stabilitás tárgykörébe tartozik azonban az is, hogy egy választást (legyen az „rendes”, vagy előre hozott) követően miként képes reguláris kormány alakulni. A kormányalakítás folyamata, gyorsasága, az abban részt vevő szereplők és a felmerülő problémák köre ráadásul a kormány későbbi „életképességére”, stabilitására, mandátumának várható hosszára is hatással van.⁵

³ Jelen sorok szerzője PhD disszertációjában a kormányzati stabilitás jelenségét, az arra ható tényezőket vizsgálja, Kelet-Közép-Európa tekintetében. Az itt is bemutatott elméleti-módszertani keretrendszer ezen disszertációhoz kapcsolódva került összeállításra az egyes, akár egymással is vitatkozó megközelítések eredményeinek felhasználásával.

⁴ A szerző saját disszertációjában is alkalmazott munkadefiníciója, melyet a továbbiakban idézett források alapján alkotott meg.

⁵ Laver, 2003. 30., Warwick, 1994. 11.

Jelen tanulmányban a stabilitásnak kifejezetten ezen aspektusa kerül górcső alá, amikor nehezen jön létre az új kormány, a korábban megszokott logika alapján nem képezhető törvényhozási többség.

1.1. A kormányzati stabilitás vizsgálatához alkalmazott kategóriák és változók, ezek irodalmi forrásai

A kormányzati stabilitás vizsgálata során a különféle, nemzetközi szakirodalomban használt megközelítések egyfajta szintéziseként a következő változók mentén vizsgálhatjuk egy-egy politikai rendszerben a stabilitásra ható tényezőket:⁶

⁶ Ezek a változók a szerző készülő PhD disszertációja elméleti keretének is gerincét képezik.

Kategória	Szempont	Lehetséges attribútumok		
Intézményes keretek	Kormányforma	Államfő szerepe a kormány kinevezésében/menesztésében; Felülszavazást igénylő vétőjog		
	Törvényhozás szerkezete	Egykamarás törvényhozás/ Második kamarának nincs szerepe a kormánnyal kapcsolatban/ Korlátozott – felülszavazható törvényhozási vétő/ Tökéletes bikameralizmus		
	Törvény hozás - végrehajtás	Invesztitúra	Szükséges-e?; Kinevezés/jelölés joga; Kötött-e a jelölés?; Szükséges többség mértéke; Előzetes, vagy utólagos bizalmi szavazás?; Szavazás teljes kormányról, vagy csak a miniszterelnökről?	
		Bizalmi viszonyok	Bizalmatlansági indítvány egész kormány, vagy miniszterek ellen?; Benyújtók köre, vagy aránya; Konstruktív, vagy destruktív?; Szükséges többség; Benyújtás esetleges korlátai	
		Törvényhozás feloszlata	Önfeloszlata joga létezik-e? Ha igen, milyen többséggel?; Államfői feloszlata lehetősége? Ha igen, kötötten, vagy önálló döntéssel?	
	Frakciószabályok	Létszámhatár az összlétszám arányában; Szakadár frakciók alakításának lehetősége		
Választási rendszer	Választási formula	Többségi	Egyszerű/abszolút többségi; Egyéni kerület/alternatív szavazat	
		Vegyes	Korlátozott szavazat/SNTV/többcsatornás	
		Arányos	Listás/Megszemélyesített arányos/Egyéni átvihető	
	Mandátumelosztás módja	Hány körben történik?; Milyen módszerrel osztják el választókerületenként a mandátumokat?		
	Körzeti magnitúdó, körzetbeosztás	Egy körzetre jutó képviselők átlagos létszáma, illetve ennek intervalluma, szórás a körzetek méretében		
	Választási küszöb	Küszöb mértéke; Országos/területi küszöb; Eltérések szövetségek körében		
	Jelöltállítás feltételei	Kaució, vagy ajánlások rendszere működik-e?; Szükséges feltételek		
Pártszerkezet	Pártok száma	Törvényhozásban képviselőcsoporttal rendelkező pártok száma		
	Versengés struktúrája	Unimodális/ bipoláris/ multipoláris		
	Polarizáltság	Minimális/ mérsékelt/ jelentős/ extrém		
	Pártverseny nyílt, vagy zárt jellege	Nyílt, vagy zárt versengés; Kizárt koalíciós alternatívák, kizárt pártok jelenléte		
	Kormányváltások részleges, vagy zárt jellege	Változások gyakorisága; Változások mértéke; Innováció jelenléte; Hatalomhoz hozzáférés		
	Pártok fluktuációja ciklusok között és ciklus közben	Kieső és új pártok száma, aránya; Megszűnő és újonnan alakuló frakciók száma, képviselők létszáma		

A táblázatban nem szerepel, de ezekhez hasonlóan fontos a pártok közötti törésvonalak kérdése. Ezek feltárása és bemutatása az országonkénti történeti összefoglalóban tűnik célravezetőnek. A törésvonalak a pártrendszer strukturális jellemzőihez szolgálnak magyarázó tényezőként. Hasonlóan nem szerepel a pártok belső szerkezete, illetve ehhez kapcsolódóan a pártok vezetőjükhöz való viszonya, a perszonalizáltság foka, ami azonban szintén stabilitást befolyásoló tényező.

A változók köre a kormányzati stabilitást vizsgáló nemzetközi szakirodalom empirikus iskolájának¹ meghatározó szerzői és művei által alkalmazott változók alapján lett kialakítva. Az intézményes viszonyok összehasonlítására szolgáló változók összeállításához a Paul Warwick önálló kötetben is megjelenő munkáján,² illetve a Strøm-Budge-Laver szerzőhármás tanulmányán³ túl kifejezetten a kormányformával, a parlament–kormány viszonyrendszerrel foglalkozó összefoglaló munkák⁴, valamint a régiót, vagy más területeket érintő empirikus munkák⁵ szolgáltattak alapot.

A választási rendszert érintő változók alapvetően a Fábán⁶ által is alkalmazott választási rendszerekre vonatkozó jellemzők alapján kerültek kiválogatásra, melyek körét eredetileg Arend Lijphart alkotta meg.⁷ Ezek a változók az eredetileg felsoroltakhoz képest egyszerűsítve és csoportosítva lettek olyan szempontból, hogy kormányzati stabilitás vizsgálata számára alkalmasak legyenek.⁸

A stabilitásra ható tényezők közül a pártrendszert, pártszerkezetet érintők tekinthetők a leginkább komplexnek. Ennek oka az a törekvés, hogy a pártrendszerek sokféle természete, illetve ezek hatásai a kormányzati stabilitásra minél árnyaltabban bemutatathatók és elemezhetőek legyenek. Kiindulópontot ehhez a kategória-rendszerek adnak. Giovanni Sartori⁹ kategória-rendszere mind a pártok számát, mind a köztük levő viszonyokat, a verseny jellegét is figyelembe veszi. A pártok közötti viszonyok finomításához járult hozzá Peter Mair¹⁰, aki két további tényezőt vont be a pártrendszerek összehasonlító vizsgálatába (kormányváltások jellege, versengés struktúrája), amelyek a stabilitás szempontjából is

¹ Ld.: Laver, 2003. 29-31., ill. Warwick, 1994. 8-13.

² Warwick, 1994. 320-321.

³ Strøm-Budge-Laver, 1994.

⁴ DeWinter, 1995., ECDL, 2007.

⁵ Pl. Harfst, 2000.

⁶ Fábán, 1999.

⁷ Lijphart, 1999. 143-157.

⁸ A szerző saját disszertációjában is alkalmazza ezt az egyszerűsített változókört.

⁹ Sartori, 2005.

¹⁰ Mair, 1996., ill. Mair, 1997.

relevánsak. A pártrendszer szereplői közötti interakciók pontosabb megértését szolgálhatja Robert Dahl¹¹ modellje. Ez egyrészt figyelembe veszi a rendszeren belül az egyes pártokon belüli pártegység mértékét, továbbá, hogy a rendszerben a szereplők közti szembenállás mennyire versengésközpontú vagy kooperatív. Sartori és Dahl modellje alapján készítette el Steven Wolinetz kanadai politológus saját, átfogónak szánt pártrendszer-modelljét¹², melyben a fent említett szempontokat is bevonva állít föl használhatónak tűnő kategóriákat. Modelljében szerepet kap a pártok száma (kétpártrendszer, limitált, vagy extrém többpártrendszer), a versengés struktúrája (unimodális, bipoláris, vagy multipoláris), valamint a polarizáltság foka (minimális, mérsékelt, jelentős, extrém). Utóbbi nemcsak a korábbi kutatásokban is szereplő módon az extrém pártok jelenlétét jelentheti, hanem kifejezetten régió-specifikusan vezető pártok szembenállását is. A koncentrált, bipoláris versengési mintát produkáló pártrendszer is lehet polarizált, ami a pártok közötti együttműködésben, illetve a koalíciós alternatívák zártságában nyilvánul meg.¹³

A stabilitást komolyan befolyásolja a parlamenti pártok fluktuációja, ezért szükséges arra is kategóriákat felállítani, milyen módon és formátumban jelennek meg új politikai erők a releváns pártok körében. Ez a tanulmány központi kérdése is, amit a későbbiekben fejtek ki részletesen. A fluktuáció egyik alosztala lehet a parlamenti viszonyok ciklusközbeni változása. Ennek mérése a képviselőcsoportok számarányának cikluson át történő összehasonlításával történhet.

A perszonalizáció, a személyek befolyása kapcsán részben a pártok perszonalizáltsági fokának,¹⁴ részben pedig a kormányfő párton belüli státusának, szerepének vizsgálata¹⁵ merülhet fel.

A fentebb összefoglalt változók hatásainak részletes és alapos vizsgálata során állapítható meg, hogy az egyes országokban milyen tényezők és milyen módon befolyásolják a kormányzati stabilitást. Természetesen az egyes változók konkrét hatásai térben és időben meglehetősen eltérő intenzitásúak. Bizonyos szituációk kiemelik az egyes változók hatásait, más esetekben viszont az adott változó hatása akár irrelevánsnak is bizonyulhat. Ezért ez a tanulmány¹⁶ a kvalitatív megközelítést kívánja követni a változók befolyása kapcsán.

¹¹ Dahl, 1990.

¹² Wolinetz, 2004.

¹³ Olson-Ilonszki, 2011. 238.

¹⁴ Kostadinova-Levitt, 2014., ill. Bobba-Seddone, 2011.

¹⁵ Ld. Grotz-Weber, 2017. 240., ill. Poguntke-Webb, 2005. 20.

¹⁶ Amiként a szerző készülő disszertációja is.

A változúknak ez a köre átfogó, általános, ebből azonban jelen dolgozatban a pártrendszerekkel kapcsolatos változók által indukált változások hatásai kerülnek górcső alá olyan országok összehasonlító vizsgálatával, melyekben a többi, intézményes változó nem, vagy csak csekély mértékben idézett elő változásokat. Az egyes országok kapcsán a rövid intézményes bevezető ismerteti a legfontosabb jellegzetességeket, majd a korábban meglévő viszonyok alapvonalait. A tanulmány célja nem az egyes országok összehasonlítása a stabilitás szempontjából, hanem az, hogy bemutassa, miként változtak meg a korábbi mintázatok az elmúlt időszakban.

2. A pártrendszerek átalakulása mint elméleti probléma

A pártrendszerek átalakulása, változása, destabilizálódása a következőkben nyilvánulhat meg:

Új releváns pártok belépése a palettára. Olyan szereplőké, akik nem illeszthetők be az adott politikai közösségben megszokottnak tekinthető pártpolitikai mintázatokba. Az új pártok belépése magától értetődő módon maga után vonja a pártrendszerben korábban relevánsnak tekinthető erők gyengülését. A korábban releváns erők meggyengülése közül megkülönböztethetjük a vezető kormánypártok támogatottságának visszaesését, illetve a közép-, illetve kis pártok változásait. Egy stabilnak tekinthető pártrendszerben¹⁷ e pártok támogatottsági arányainak változása mindenképpen a pártrendszer átalakulásaként, komolyabb esetben válságaként értelmezhető.

Szintén a pártrendszer változásának, és/vagy destabilizálódásának jele a pártok közötti interakciók minőségének változása. A pártok közötti viszonyok leírására több elméleti keretrendszer is alkalmas. Robert Dahl a pártok közötti viszonyok természetének különbségeit állapította meg empirikus kutatások alapján, a pártok közötti együttműködés szerint.¹⁸

A pártrendszerek változása tehát alapvetően három jelenségkörben vizsgálható:

- fluktuáció a releváns pártok körében, azaz új pártok megjelenése, esetlegesen korábban létező releváns pártok eltűnése;

¹⁷ Sartori megközelítése alapján egy pártrendszerrel akkor lehet megalapozott megállapításokat megfogalmazni, ha legalább három, egymást követő általános törvényhozási választás eredményeit vizsgálata történt meg, és hasonló eredményekre sikerült jutni. Ezt az 1976-ban született szigorú kritériumot mindenképpen szükséges rugalmasabban kezelni, azonban az általánosabbnak tekinthető tendenciák és jellegzetességek megállapítása kapcsán a legalább három ciklust felölelő periódusokat kell referenciaként tekinteni.

¹⁸ Dahl, 1990.

- a pártrendszer releváns szereplői közötti erőviszonyok szignifikáns megváltozása, valamint,
- a pártrendszer korábban is releváns szereplői közötti viszonyrendszer megváltozása, a fenti kritériumok alapján.

Abból a szempontból, hogy a palettára belépő erők milyen politikai logika mentén jelennek meg, Paul Lucardie alkotott kategóriákat.¹⁹ Ő megkülönböztette a „proféta”, a „tisztító”, illetve a „szóvivő” jellegű erőket egymástól.²⁰ Lucardie alapvetően a nyugat-európai, stabilnak tekinthető pártrendszerek új belépőit vizsgálva alkotta meg kategória-rendszerét, így megközelítése adekvát lehet az itt tárgyalt országok kapcsán.

A próféták az ő értelmezésében olyan szereplők, akik új, korábban nem megfelelő jelentőségű ügyeket, problémákat karoltak fel.²¹ (Ide tartoztak például a hetvenes-nyolcvanas években a zöld pártok Nyugat-Európában.)

Tisztító pártokon azokat az erőket érti, akik többnyire egy létező pártból kilépve korábban is meghatározó ideológiai vagy eszmei irányzatot képviselnek, és kritikájuk a korábbi elittel szemben arra vonatkozik, hogy ők nem eléggé autentikus módon képviselik azt az eszmeiséget, és/vagy elkanyarodtak a korábbi céloktól.²² Természetesen nem szükséges más pártból kiszakadnia ezeknek, felléphetnek a létező elittel szemben hasonló céllal teljesen újonnan létrejövő erők is.

A szóvivő pártok pedig alapvetően egy-egy csoport, vagy ügy képviselésével lépnek fel, ennél koherensebb ideológiával nem rendelkeznek.²³

Lucardie megfogalmaz egy negyedik eshetőséget is, ilyenkor az új erők kifejezetten személyi konfliktusok miatt szakadnak ki régebbi pártokból.²⁴

Természetesen egy-egy új párt nem feltétlenül sorolható be kategorikusan valamelyik archetípusba, bizonyos szempontok alapján többféle viselkedési mintát is követhetnek.

Sokat idézett, azonban jelentősen vitatott elmélete a politikatudománynak a Richard Katz és Peter Mair nevéhez fűződő úgynevezett „kartellpárt-elmélet”.²⁵ Katz és Mair megközelítésében a kartellpárt az a *catch-all* pártokat követő új pártszervezeti modell,

¹⁹ Lucardie, 2000.

²⁰ A Lucardie által használt kifejezéseket nehéz szó szerint lefordítani úgy, hogy azok tükrözzék a valós, tartalmi jellegű jelentésüket.

²¹ Lucardie, 2000. 177.

²² Lucardie, 2000. 177.

²³ Lucardie, 2000. 177.

²⁴ Lucardie, 2000. 177.

²⁵ Katz-Mair, 1995.

melyben a pártnak a közhatalmi oldala domborodik ki, és ahol a pártok lényegében összefonódnak az államhatalmi intézményekkel. Fontos tétele ennek a megközelítésnek, hogy a pártrendszer résztvevői tudatosan törekednek a potenciális új szereplők kiszorítására.²⁶ (Ebből következik a kartellpárt elnevezés.) Azt, hogy mennyire igazolható a többi szereplő kiszorítására való törekvés, nem képezi jelen tanulmány tárgyát, azonban Katz és Mair munkája fontos megjegyzéseket tesz a pártrendszerbe, illetve a központi kormányzati hatalomba törekvő új erők kapcsán. Mivel meglátásuk szerint egyre inkább csökken a távolság az egyes alternatív kormánypártok és kormányok (szakpolitikai) programja között, egyre nagyobb valószínűsége lesz annak, hogy a valós alternatíva-állítás igényével rendszeren kívüli, új erők fognak sikerrel fellépni.²⁷

Katz és Mair elméletében a (kiszorított) rendszeren kívüli erők, valamint a kifejezetten rendszerellenes pártok nem teljesen fedik egymást.²⁸ Hasonlóan nem tehető egyenlőségjel azon pártok közé, akik a regnáló elitcsoportokkal kapcsolatos kritikájukat fogalmazzák meg, és ennek jegyében az ő együttműködési hajlandóságuk a „régipártokkal” alacsony, illetve azok közé, akiket vélt, vagy valós szélsőséges voltuk miatt minden más szereplő politikai karanténba helyez, kizárva bármiféle koalíciós, vagy akár ad hoc együttműködésből.

Mint a bemutatott konkrét példákban látni fogjuk, egyaránt jellemző olyan pártok szerephez jutása a pártrendszerek átalakulása során, akik saját célkitűzésükből fakadóan bizalmatlanok és kritikusak a régi pártokkal kapcsolatban, mind olyanoké, akikkel az együttműködést a többiek zárják ki.

A korábban is működő, intézményes pártok meggyengülésére is többféle magyarázat szolgálhat. Egyrészt a rossz gazdasági mutatók ronthatják a kormánypártok újraválasztási esélyeit. (Igaz, megszokott esetben az elégedetlenséget a korábban ellenzékben levő, szintén intézményesült párt(ok) tudják becsatornázni és maguk számára többletzavazatokká konvertálni.) További lehetséges oka a pártrendszer meghatározó pártjai meggyengülésének, ha olyan új *issue*-k jelennek meg az adott ország politikai életében, amelyek ők nem, vagy nem megfelelően képesek választ adni.²⁹ Ez értelemszerűen szorosan összefügg az új pártok megjelenésével.

²⁶ Katz-Mair, 2001. 144-150.

²⁷ Katz-Mair, 2001. 152-154.

²⁸ Katz-Mair, 2001. 153-154.

²⁹ Ld.: Lucardie, 2000. 181.

A pártok társadalmi támogatásának megroppanása mögött mindemellett korrupciós botrányok is állhatnak.³⁰

3. Az esettanulmányra kiválasztott országok körének meghatározása

Ahhoz, hogy a pártrendszerek változásainak a kormányzati stabilitásra való hatását vizsgáljuk, a vizsgálatba vont országoknak két feltételt kell teljesíteniük. Egyrészt, stabil intézményrendszerrel, stabil választási rendszerrel kell rendelkezniük.³¹ Ez azért szükséges, hogy azt lehessen kimutatni, valóban a pártok erőviszonyainak átalakulása hatott a destabilizálódás irányába. A másik kritérium, hogy megelőző időszakban az adott ország kormányzása stabil legyen, viszonylag stabil szereplőkkel, mandátumukat általában kitöltő kormányokkal, jellegzetes koalíciós és szövetségkötési mintázatokkal. Ez szintén azért fontos, hogy a destabilizálódás tendenciája kimutatható legyen. Így tehát mindenképpen kiesik az ehelyütt vizsgálható országok köréből Olaszország, ahol lényegében évtizedek óta általános a kormányzati instabilitás. Kiesik továbbá Belgium is, ahol a sajtóságos nyelvi-regionális törésvonalak miatt rendkívül töredezett politikai rendszerben hosszú idő óta körülményes és elnyújtott a kormányok megalakítása.

Nyugat-Európa általában stabilnak tekinthető rendszerei maguktól értetődően alkalmasak a vizsgálatra, azonban bizonyos korlátok és módszertani megfontolások figyelembe vételével kelet-közép-európai politikai rendszerek is bevonhatók az összehasonlító vizsgálatba. Jóllehet, e régió pártrendszerei alapvetően és általánosan instabilabbak a nyugat-európaiaknál, a demokratikus átalakulás óta eltelt három évtizedben az országok jelentősebb körében már egyértelműen kimutathatók olyan mintázatok a pártversenyben és kormányalakításban, amelyek e rendszerekben is egyfajta szabályszerűséget mutattak. Ezeket áttekintve ebben a régióban is megállapítható, hogy a 2010-es évek közepétől a stabilitás itteni mintázatai is megrendültek, alapvetően a pártrendszerek változásai következtében.

A következő meghatározó, és az egyes országok szempontjából történelmi mérföldkőnek tekinthető választásokat érinti a vizsgálat: Németország esete 2017 őszi; a svédországi általános törvényhozási

³⁰ Dalton-Wattenberg, 2009. 13.

³¹ Értelmszerűen, ide az értendő, hogy ezen intézményes viszonyok, valamint választási rendszerek alapstruktúrája legyen változatlan. Kisebbségi változások, amelyek a főbb alapvonalakat nem érintik, természetesen elképzelhetők ezen esetekben is.

választás és következményei 2018 szeptemberében; a korábban megszokottnak tekinthető pártverseny felbomlása és a „polgárháborús törésvonal” felülírása Írországban a legutóbbi két választás tapasztalatai alapján (2016 és 2020); Kelet-Közép-Európa országai közül a korábbiakban ismert mintázatokhoz képest lényegében eltérő választási eredmény és koalícióképzés létrejött Szlovákiában (2016). Spanyolország szintén azon országok közé tartozik, ahol a kormányalakítás korábban egyszerűbb folyamata a pártrendszer változásai miatt jelentősen megnehezült. E sorok szerzője Spanyolország példáját önálló tanulmányban vizsgálta, az itteni megállapítások az azzal való összehasonlításban is értelmezhetők és értelmezendők.³²

3.1. Németországi Szövetségi Köztársaság

Németországban, a Bonni Köztársaság (1949-1990) ideje alatt meglehetősen stabil és kiszámítható volt a szövetségi kormányzás képe.³³

A Weimari Köztársaság, és összeomlásának keserű tapasztalatai miatt az 1949 utáni németországi politikai rendszer intézményes viszonyait – és választási rendszerét is – kifejezetten annak érdekében alkották meg, hogy biztosítsa a kormányzati stabilitást.³⁴ Ennek legfontosabb elemei a konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazása, illetve a parlamenti küszöböt tartalmazó választási rendszer. A német szabályozás kifejezetten – bár ki nem mondottan – igényli, hogy szövetségi szinten stabil többségi kormány működjön, és ennek összes lehetséges intézményes feltételét biztosítja is.

Az NSZK hivatalos megalakulását követő időszak jelentős részében ezt a követelményt sikerült is teljesíteni, hiszen ekkor két nagy párt/szövetség³⁵ állt egymással szemben (a balközép – SPD, és a jobbközép – CDU/CSU), amelyek ritkábban egyedül, általában egy-egy kis párttal kötött koalícióban kormányoztak. A Bonni Köztársaság idején a nagykoalíció egészen kivételes időszakra (1966-1969) korlátozódott.³⁶ A kis koalíciók partner a hatvanas évektől a mindkét irányba nyitott FDP, a liberális

³² Tóth (2020): A stabil kormányzás feltételeinek alapvető változása a 2010-es években Spanyolországban (kézirat, megjelenés alatt, Külügyi Műhely, 2020./1.)

³³ Poguntke, 2005. 67.

³⁴ Ganghof-Stecker, 2015. 74-75., Mráz, 2015. 8.

³⁵ Formálisan a CDU és a CSU két külön pártnak tekinthető, szervezetenként elkülönülnek. A CSU csak Bajorország tartományában működik, a CDU a többi 15 tartományban (a Bonni Köztársaság idején a többi 9 tartományban, illetve Nyugat-Berlinben). A Bundestagban közös frakciót alkotnak (ez alól csak egy rövid periódus jelentett kivételt), a gyakorlatban a két párt szövetségi szinten egy tömbként jelenik meg.

³⁶ Ganghof-Stecker, 2015. 78-79.

Szabaddemokrata Párt volt.³⁷ Ezt a mintázatot a '80-as évektől színesítette a Zöldek Bundestagba kerülése, de a kétpárti koalíciós modell sosem került veszélybe. 1990 és 2005 között további erőként jelent meg az egykori NDK kommunista pártjának utódként a PDS, amely szövetségi szinten politikai karanténban volt, a többi erő nem volt hajlandó vele együttműködni. Az első teljes körű kormányváltást³⁸ hozó 1998-as választáson került kormányzati pozícióba a Zöldek pártformációja szövetségi szinten. Ez – bár innovatív koalíciós formának számított – nem változtatott a korábban is megszokott bipoláris versengés logikáján.

2005 volt az első olyan szövetségi választás, amikor a korábbi kétpárti³⁹ koalíciós modell már nem működött, azonban ekkor még elvileg nyitott volt a lehetőség a két nagy erő vezetésével közösen alakított háromtagú formációk létrehozására. Az egyes pártok színei⁴⁰ alapján elnevezett ún. Jamaica-koalíció, illetve a „közlekedési lámpa” koalíciók a Zöldek, valamint az FDP részvételével számoltak.⁴¹ Ekkor a Linke néven alakult – a PDS-ből, valamint az SPD leszakadt balszárnyából létrejött – formáció⁴² még kizárt partnernek számított szövetségi szinten.

Végül a két kisebb párt közti koncepcionális eltérések miatt nem jött létre egyik hárompárti koalíció sem, így az első Merkel-kormány a második szövetségi nagykoalícióként kezdhette meg munkáját. A nagykoalíció tehát még ekkor is kivételes, átmenetinek szánt formátumként jött létre, ahogy egyébként Európában – Ausztria kivételével – mindenhol legfeljebb szükségmegoldásnak számít.

A nagykoalíció többek között azért sem tekinthető a legtöbb országban hosszú távon is működő formációnak, mert ellentmond a parlamentáris váltógazdálkodás logikájának⁴³, hiszen ilyenkor az ellenzéket más konstellációban legfeljebb középpárti erőnek számító párt vezeti. Ez pedig szembemegy a politikai alternatíva képzés logikájával. (Természetesen ez csak azokra a rendszerekre igaz, ahol létezik bipoláris versengés, azaz a kétpártrendszerre, illetve a mérsékelt többpártrendszerre. Tény azonban, hogy a kilencvenes évekre Európa-szerte a rendszerek jelentős része ilyenné vált.)⁴⁴

³⁷ Saalfeld, 2009. 221.

³⁸ Mair, 2007. 14., 17.

³⁹ A CDU/CSU itt egy pártként értendő, mert a koalíció-formálásnál így viselkednek.

⁴⁰ A tradicionális színek: CDU: fekete; SPD: piros; FDP: sárga; Zöldek: zöld.

⁴¹ Deutsche Welle, 2015.

⁴² Gallagher-Laver-Mair, 2011. 208.

⁴³ A váltógazdálkodás a parlamentarizmusnak fontos jellemzője, a parlamentarizmus bölcsőjének számító Nagy-Britannia politikai rendszere jelentős mértékben a folyamatos váltógazdálkodás működésének feltételezésén alapul. (Lásd például az árnyékkormány szerepét.)

⁴⁴ Mair, 1996. 204.

Azt a tényt, hogy a nagykoalíció csak ideiglenes szükségmegoldásnak számít, az is bizonyította, hogy egy ciklus után Németországban is visszatértek a megszokott, kétpárti koalíciós modellre 2009 és 2013 között.⁴⁵

2013-ra jelentősen megerősödött a CDU/CSU szövetség, a megelőző négy évben (illetve korábban több cikluson keresztül) koalíciós partner liberális FDP viszont elveszítette szövetségi törvényhozási státusát. Az abszolút többséghez közel kerülő CDU/CSU – mivel Németországban tabunak tekinthető a kisebbségi kormányzás – kénytelen volt a második legnagyobb pártot, az SPD-t bevonni a kormányzatba. Így jött létre 8 éven belül a második (összességében a harmadik) nagykoalíció Németországban. Itt még indokolható lett volna a nagykoalíció kifejezés, hiszen az SPD is képes lett volna vezető kormánypárti szerepet betölteni egy tisztán baloldali koalícióban. Ez a koalíció azonban nem jött létre, mivel szövetségi szinten továbbra is kizárt alternatíva volt a „rot-rot-grün”, azaz az SPD, a Linke, illetve a Zöldek bevonásával létrehozandó koalíció (aminek tartományi szinten már több példája is volt ekkor), jóllehet matematikailag többsége lett volna a Bundestagban.⁴⁶

E kormányzat mandátumának lejártakor került sor 2017 szeptemberében a soron következő Bundestag-választásra. A nagykoalícióban részt vevő pártok komoly meggyengülése mellett a korábbi elittel szemben fellépő, a migrációs kérdésben, illetve azt megelőzően a gazdasági válságkezelésben a kormánnyal ellentétes véleményt hangsúlyozó Alternatíva Németországnak (AfD) párt megerősödése, és harmadik helyre való befutása demonstrálta a választás fontos, vízváltató voltát. Immáron megdőlt a korábbi formula: egyik egykoron vezető kormánypárt sem tudott volna sima koalíciós metódussal kormányt alakítani. Sőt, a lényegében már csak idézőjelesen „nagykoalíciónak” nevezhető formula is csak a „minimális győztes koalíció” kategóriáját meríti ki. Ezt a lehetőséget a szociáldemokraták kancellárjelöltje, az Európai Parlament elnöki posztjáról leköszönő Martin Schulz kifejezetten kizárta, mert a koalíciós kormányzás aláássa az SPD önálló politikai arcélét, így a választási győzelem (egyébként valószínűsíthető) elmaradása esetén szövetségi szinten ellenzékbe kívánt volna vonulni.⁴⁷

Az AfD mint minden további párt számára, a Linke pedig a CDU/CSU (és a szövetségi törvényhozásba visszakerülő liberálisok) számára kizárt

⁴⁵ Ganghof-Stecker, 2015. 79.

⁴⁶ Ganghof-Stecker, 2015. 76.

⁴⁷ Deutsche Welle, 2018.

opcióként jelentkezett,⁴⁸ így két, a korábbi viszonyok alapján mindenképpen szuboptimálisnak tekinthető alternatíva merült fel. Az egyik a Jamaica-koalíció elvének felelevenítése, a másik pedig az SPD elnöke által elutasított „nagykoalíció” megújítása volt. Mivel a CDU – ebből a szempontból akár a CSU-val is szembenézve – jelentős mértékben balra tolódva lényegében centrupárti pozícióba manőverezte magát⁴⁹ – a liberális FDP nem vállalta a kockázatot a Zöldek és a centrumot lefoglaló CDU melletti koalíciós részvétellel, tartván attól, hogy nem tudja érdemben és önállóan érvényesíteni saját törekvéseit egy ilyen formációban.⁵⁰

A hónapokon keresztül elhúzódó válság végül is az SPD elnökének lemondásával, és a korábban már elutasított nagykoalíció újjáalakításával ért véget.⁵¹ Itt azonban továbbra is bizonytalansági tényezőként jelentkezik a CDU/CSU arcélvesztése (mivel egyre több, korábban a párt álláspontjával ellentétes liberális, vagy zöld szakpolitikai célkitűzést tesz magáévá, vagy vállal fel),⁵² az SPD háttérbe szorulása (mivel kisebb koalíciós pártként képtelen a kormányzati politika fő vonalainak meghatározására), valamint a regnáló kormányzat alternatíváiként részben (Linke) vagy egészében (AfD) a többiek által elutasított erők jelenléte. Az új CDU/CSU-SPD koalíció működése már a ciklus félidejében a részt vevő pártok népszerűségének további erodálását mutatja.⁵³ (Ebben a körben az SPD a nagypárti lét határát jelentő 20%-os támogatottság⁵⁴ alá zuhant.)

A pártrendszer átalakulásának a következő folyamatok voltak a meghatározó jellegzetességei. A korábban a társadalom 90%-át megszólítani képes nagy néppártok meggyengültek, korábbi bázisuk jelentős részét elveszítették. Ez még a CDU/CSU tömb esetében is látványos, az SPD azonban szövetségi szinten – egyelőre csupán közvélemény-kutatási adatok alapján – elveszítette nagypárti státusát.

Megszűnt a korábbi bipoláris váltógazdálkodás. Ennek egyik oka az a már említett tény, hogy az SPD megszűnt nagy párt lenni, olyan, ami önmagában képes lenne vezető kormánypárttá válni. A másik oka, hogy a CDU/CSU sem képes már egyetlen korábbi junior koalíciós partner bevonásával kormányozni.

⁴⁸ Henley, 2017.

⁴⁹ Ld.: Resing, 2016. 40-79.

⁵⁰ Deutsche Welle, 2017.

⁵¹ Deutsche Welle, 2018.

⁵² Ld.: Resing, 2016. 40-79.

⁵³ Poll of Polls, Germany

⁵⁴ Blondel megközelítését idézi Webb-Poguntke-Kolodny, 2011. 88.

A CDU/CSU a pártrendszerben középre pozícionálta magát, lényegében közpolitikai szempontból lefedi a centrumpozíciót. Ez politikatudományi értelemben azt jelenti, hogy megszűnt a Sartori-féle modellben a mérsékelt többpártrendszer egyik fő attribútumának számító szituáció, miszerint a centrumpozíció üres, a pártok pedig az üres centrum szavazóiért vetélkednek.⁵⁵ A CDU/CSU pivotális helyzete azonban azt is eredményezi, hogy vezető szerepük alternatívanélkülivé vált a 2005-öt követő németországi szövetségi politikában. Ilyen esetekben – szintén Sartori fejtegetései alapján – törvényszerű, hogy a kihívók a pártrendszer szélein jelennek meg, azonban hosszú távon nem teszik lehetővé a politikai konfliktusok tényleges, a rendszeren belüli megoldását.

Nagy párttá vált a korábban protestpártként induló, majd fontos ideológiai és szakpolitikai fókusszal bíró kis, majd középpártként funkcionáló Zöldek, ez az erő azonban még nem képes arra, hogy szövetségi szinten önállóan vezető kormánypárt szerepre törekedjen.

A korábban is szövetségi szinten karanténban levő Linke fenn tudta tartani – elsősorban a volt keleti tartományokban meglévő – bázisát, ezzel is szűkítve a tényleges kormányzati alternatívák számát.

Megjelent egy olyan erő, amelyet a többi fél egyöntetűen szélsőségesnek tart, és minden együttműködési lehetőséget megtagad tőle. Az AfD – mely egyébként első, vagy második helyen is álló erő bizonyos keleti tartományokban⁵⁶ – még tartományi együttműködési szinten is kizárt partner.

A Linke részleges, az AfD teljes kizártsága eleve megnöveli annak az esélyét, hogy csak egy kényszerkoalíció – mind a partnerek számát, mind politikai pozíciójukat, mind szakpolitikai elképzeléseiket tekintve – tud működőképes többséget létrehozni. Az NSZK politikatörténetében pedig a többségi kormányzás 1949 óta megdönthetetlen tabunak számít.

A pártrendszerre ható külső tényezők közül mindenképpen a gazdasági válság és a migrációs válság szerepe kiemelendő. Ezek hívták elő, illetve erősítették meg azokat a szereplőket, amelyek kizárt partnerként megnehezítik a stabil kormányzást.

A pártrendszerrel kapcsolatos belső tényezők közé tartozik a kontinens egyik legrégebbi és leginkább befolyásos szociáldemokrata pártjának meggyengülése, ami egyszersmind demonstrálja ennek a politikai irányzatnak az Európa-szerte tapasztalható válságát⁵⁷ is.

⁵⁵ Sartori, 2005. 119.

⁵⁶ Pl. Szászország, ld. Wahlergebnisse, Sachsen, 2019., vagy Thüringia, ld. Landtagswahl, Thüringen, 2019.

⁵⁷ McCrone-Keating, 2015.

Az AfD mellett, hogy a nagykoalíciós kormányok kritikus szakpolitikái (euroválság, migrációs politika) ellen fellépő erőnek tekinthető, összességében is a nagyon stabil, állandó szereplőkkel rendelkező német pártrendszerrel szembeni egyre jelentősebb társadalmi elégedetlenség és kritika jelképe.

3.2. Svédország

Svédországban aszimmetrikus bipoláris rendszer volt évtizedeken keresztül.⁵⁸ A '20-as évektől kezdve egészen a kilencvenes évekig az egypárti szociáldemokrata kormányok és az ún. polgári koalíciók kormányai váltották egymást. A bipoláris meghatározottság megmaradt a kétezres években is, ekkor született az első baloldali koalíciós kormány is. Mindazonáltal – köszönhetően a svédországi pártpolitika alapvetően konszenzusos természetének – a kisebbségi kormányok fennmaradása jellemző volt egészen 2018-ig. A két nagy tömb (bal és jobb) versengése kapcsán az az elv érvényesült, hogy a kisebbségi koalícióban kormánypártként nem résztvevő, de a nagy blokkokhoz tartozó erők biztosították a kormánytöbbséget.⁵⁹

Az NSZK-val szemben Svédország politikai rendszere a modern korban nélkülözte a nagyobb töréseket, megrázkódtatásokat, és a külső behatások miatti megszakítottságot is. A svéd parlamentarizmus rendszere tehát folyamatosan fejlődött a polgári típusú képviseleti rendszer bevezetésétől kezdve a kormány törvényhozás előtti felelősségéig, illetve az általános választójog bevezetéséig.⁶⁰ A svéd politikai rendszer másik jellegzetessége a fokozatos reformok mellett az volt, hogy itt került lényegében elsőként kormányra parlamentáris úton a szocialista-szociáldemokrata alternatíva. (Párt)politikai szempontból ez a tényező is meghatározó volt a későbbi svéd demokrácia alakulására.

Intézményi szempontból – az előbb említett fokozatos fejlődési modell következtében is – nem voltak Svédországban olyan intézkedések, amelyek kifejezetten a stabilitás erősítését célozták volna. Ennek következtében Svédországban a mai napig negatív parlamentarizmus működik.⁶¹ Ez természetesen csak olyan közegben lehet működőképes, ha vagy mindig van esély arra, hogy egy tömb abszolút többséggel rendelkezzen (Svédország nem ez az eset), vagy akkor, ha

⁵⁸ Aylott, 2005. 182.

⁵⁹ Aylott, 2005. 183.

⁶⁰ Ld. Wockelberg, 2015. 239-240.

⁶¹ Aylott, 2005. 182., Wockelberg, 2015. 234-239.

olyan a politikai kultúra, hogy az aktuálisan ellenzékbe szoruló szereplők tolerálják a másik oldal kormányzását.

Fontos intézményi jellegzetesség Svédországban, hogy az előrehozott választások nem tolják el a törvényhozási ciklusokat, ilyen voksolás kiírásakor csak a megszakított ciklusból hátralevő időre választanak képviselőket.⁶² Ez értelemszerűen egyrészt kizárja a taktikai előrehozott választás lehetőségét, másrészt pedig általában is beszűkíti ezen eszköz alkalmazását. Utóbbi oka az, hogy az eleve kisebbségi kormányokat toleráló politikai kultúrában nehezen állhat elő olyan helyzet, amikor ehhez, az egyébként politikailag nem is nagyon kifizetődő eszökhöz folyamodnának.

A választási rendszer arányos, területi listákon alapul, stabilitás elősegítő eszközként egyedül a 4%-os országos küszöb megléte említhető.

Svédország pártrendszere mérsékelt többpártrendszernek volt tekinthető, bipoláris versengéssel, rendszerellenes erők nélkül, átlagosan 5-6 párt jelenlétével. A fő törésvonal gazdasági természetű volt, melyben a domináló szociáldemokraták álltak szemben a polgári erőkkel.⁶³

Az 1950-es évektől kezdve a következőképpen nézett ki a svédországi politika alapvonala: vagy a Szociáldemokrata Munkáspárt (SAP) kormányzott egyedül⁶⁴ (a korszak túlnyomó részében ez volt a helyzet), vagy az ún. polgári koalíció pártjai (MSP – Mérsékelt Párt, a helyi konzervatív-jobbközépnek tekinthető erő, Centrum part, Liberálisok, Kereszténydemokraták) alkottak többpárti kormányokat (lényegesen kevesebb időt töltöttek kormányon ezek a koalíciók).⁶⁵

Általában kisebbségi kormányokról beszélhettünk, hiszen nem mindegyik párt lépett be ezekbe a kormányokba miniszteri tárcákat vállalva, illetve a másik oldalról az egykori kommunista pártból kinövő baloldali radikális tömörülés is ellenzéki pozícióban maradt az SAP egypárti kormányzása idején. Megvolt tehát a hallgatóságos együttműködés a két nagy tömb között arról, melyik erő kap lehetőséget az ország kormányzására.

A többi nyugat-európai országhoz hasonlóan Svédországban is megjelentek a Zöldek a törvényhozásban a nyolcvanas évek folyamán. Ahogy ez megszokottnak tekinthető, a paletta baloldalához csatlakoztak,

⁶² Aylott, 2005. 183.

⁶³ Aylott, 2005. 182.

⁶⁴ A már a '20-as évektől is domináló SAP 1957 előtt a Centrum Párt elődjének számító Farmerek Szövetségével kormányzott együtt. Ezt követően csatlakozott utóbbi a polgári koalícióhoz.

⁶⁵ Wockelberg, 2015. 241-242.

általában az egypárti SAP kormányokat támogatták kívülről.⁶⁶ A fő politikai logikán ez sem változtatott, ezt csak Svéd Demokraták nevű erő megjelenése és megerősödése hozta el.

A párt 2006-ban még 2,93%-os országos eredményével meglehetősen messze került a törvényhozási képviseletől, ezt négy évvel később tudta elérni 5,7%-os szereplésével.⁶⁷ A politikai paletta korábban is jelenlévő szereplőkhöz képest az SD abban volt eltérő, hogy az összes többi párt kizárta vele az együttműködés lehetőségét.⁶⁸

2014-ben újszerű kormányzási formulát próbáltak ki, ekkor vezetett 1957 óta elsőként az SAP koalíciós kormányt (az ezt megelőző nyolcéves jobbközép koalíciós kormányzás után), a Zöld Pártot (MP) bevonva miniszteri szinten is a kormányba. Svédországban 1917 óta az összes választáson a szociáldemokraták végeztek az első helyen (1932 és 1988 között folyamatosan legalább 40%-os szavazataránnyal). A kormányzásból akkor szorultak ki, amikor a jobbközép polgári koalíció erői összességében erősebbnek bizonyultak náluk.⁶⁹ Már 2006-ban 35% alá estek, és nyolc év után a kormányba is már csak koalíció élén tudtak visszatérni. Jóllehet, ez újszerű formátumnak számított, a Zöldek már – politikai pozíciójukból következően – természetes szövetségesének számítottak a szociáldemokratáknak.

2014-ben és 2018-ban az SD egyre növelte támogatottságát, felülmúlva először a 12, majd a 17%-os eredményt, 49, majd 62 mandátumot szerezve a 349 fős törvényhozásban.⁷⁰

Már 2014-ben meglehetősen ingatag lábakon állt a kisebbségi koalíció (általában is a kisebbségi koalíciók számítanak a legkevésbé stabil kormányzatoknak), 2018-ban azonban lényegében patthelyzet alakult ki a választás után. A Svédországban megszokottnak tekinthető szeptemberi választást követően még a 2019. év első napján is az első Löfven-kormány (SAP-MP koalíció) volt hivatalban, ügyvezetőként. A patthelyzet feloldása végül úgy vált lehetségessé, hogy a korábbi blokk-logikán felülemelkedve, lényegében a „polgári koalíciót” megszüntetve az eredetileg agrárgyökerű Centrum Párt, valamint a Liberálisok beálltak a szociáldemokrata-zöld koalíció mögé, hogy végre új kormány tudjon alakulni.⁷¹

⁶⁶ Wockelberg, 2015. 243-244.

⁶⁷ A szerző saját gyűjtése, a svédországi hivatalos választási eredmények (Valmyndigheten) alapján.

⁶⁸ Sennero-Ahlander, 2018.

⁶⁹ Aylott, 2005. 183., Wockelberg, 2015. 241-242.

⁷⁰ A szerző saját gyűjtése, a választási adatok (Valmyndigheten), valamint a Riksdag (Sveriges Riksdag) forrásai alapján.

⁷¹ Johnson-Pollard, 2019.

Svédországban a korábbi stabilitás megrendülése mögött egyértelműen az új párt palettára kerülése és megerősödése állt. Ahogyan az AfD Németországban, a Svéd Demokraták is fontos ügyekben áll szemben az összes többi korábbi releváns szereplővel. Amellett, hogy a korábbi elit általános kritikájával lépnek fel, migrációs ügyekben, illetve a bevándorlók beilleszkedésével kapcsolatban olyan álláspontot képviselnek, amit a többi erő kategorikusan elutasít.⁷² A politikai karantén azonban – hasonlóan az AfD-hez – lehetővé teszi a párt számára, hogy az egyetlen „igazi alternatívát” képviselő pártként mutakozzanak be.

A párt tartósnak tűnő jelenléte a palettán és a többi erő hozzájuk való viszonyulása megnehezíti a folyamatos kormányzást az északi országban. A korábbi táborokon átnyúló együttműködés ugyanis gátolja a választóktól – elvileg – felhatalmazást kapott kormányerőket saját programjuk végrehajtásában.

Nem elhanyagolható tényező az sem, hogy Európa más országaiban tapasztalhatónál kisebb mértékben ugyan, de itt is jelentős a szociáldemokraták támogatottság-vesztése. A korábban akár abszolút többség közelébe is kerülő párt az 1910-es évek óta (a férfiakra kiterjedő általános választójog bevezetése óta) legrosszabb szavazatarányát szerezte 2018-ban, 30% alá visszaesve. A szociáldemokrácia válsága mindazonáltal Svédországban is szimptomatikus.⁷³

3.3. Írország

Írországban a polgárháború óta aszimmetrikus bipoláris versengés volt jelen, amelyben mindig egyértelmű volt az aktuális potenciális kormányalakító erő kiléte.

Szemben a (nyugat-)európai országok többségével az írországi pártpaletta legfőbb választóvonala nem valamilyen gazdasági vagy éppenséggel kulturális törésvonal mentén alakult ki, hanem a Brit Koronától való elszakadást követő polgárháborúban elfoglalt álláspontok alapján.⁷⁴

Az írországi intézményes viszonyokat befolyásolta az angolszász örökség, amely a kormány törvényhozással szembeni erősségében, és a miniszterelnök (Taoiseach) kiemelkedő szerepében manifesztálódik.⁷⁵ Ez

⁷² Sennero-Ahlander, 2018.

⁷³ Ld.: Milner, 2015.

⁷⁴ Martin, 2015. 122.

⁷⁵ Gallagher, 2009. 511.

abban nyilvánul meg, hogy a kormányt egyértelműen ő dominálja (mely a személyéhez kötődik), továbbá, ő kezdeményezheti a törvényhozás felosztatását, így politikai értelemben utóbbi (ahogy a képviselők) sorsa tőle függ.⁷⁶

Írország jellegzetessége a választási rendszer. Az Európában a törvényhozó kamarák választására ezen kívül csak Máltán⁷⁷ alkalmazott egyéni átvihető szavazási módszer (STV) lényege abban áll, hogy a választók a többmandátumos választókerületekben nem kategorikus szavazatokat adnak le, hanem az egyes jelöltek között preferenciasorrendet állítanak fel (egy párt egy körzetben több jelöltet is állít).⁷⁸ Ez amellet, hogy kiemeli a másodlagos preferenciák szerepét, lehetőséget biztosít a helyben népszerű, független jelöltek számára jó szerepléssel a mandátumszerzésre. Utóbbiak jelentősebb létszáma problémát jelenthet a kormányalakítási folyamatnál.

Írországban a polgárháború egykori frontvonalai több generáción átívelő politikai kötődéseket jelentettek.⁷⁹ A két fő erő között áthidalhatatlan volt az ellentét, ami azonban a politikai életben stabil váltógazdálkodás alapjait jelentette. A két fő párt között aszimmetrikus volt a szembenállás, mivel a legnagyobb erő, a Fianna Fáil (az ír köztársasági párt, a polgárháború britekkel való kiegyezést – azaz a 6 északi megyét a Korona alatt meghagyó békét – ellenző szárnyának utóda) 1932 és 2007 között az összes választást megnyerte, általában jelentős fölényvel.⁸⁰ Ilyenkor 1989-ig mindig egypárti kormányt alkotott, azt követően egy-egy kisebb erő bevonásával. Vele szemben mindig koalíciók kormányoztak, a Fine Gael (az egykori szerződéspárti erők utóda) vezetésével.⁸¹ Mindkét szereplő a politikai paletta jobbközép, nemzeti konzervatív szárnyához sorolható.

A gazdasági törésvonal tehát teljes mértékben alárendelt volt az Ír Köztársaságban, az e mentén szerveződő erő, a szociáldemokrata irányultságú Munkáspárt legfeljebb harmadik erő tudott lenni, kormányra pedig csak junior erőként tudott kerülni.⁸²

Írország a 2008 utáni világgazdasági válságban az egyik leginkább érintett ország volt Európában. Ez komoly szerepet játszott a pártrendszer átalakulásában. A válság alatt is kormányzati pozícióban levő Fianna Fáil

⁷⁶ Martin, 2015. 124.

⁷⁷ Gallagher-Laver-Mair, 2011. 387.

⁷⁸ Gallagher, 2009. 511.

⁷⁹ Martin, 2015. 122.

⁸⁰ Gallagher, 2009. 521. A választási eredményeknél itt – a speciális választási rendszer miatt – az összehasonlíthatóság érdekében a szavazatarányok az első preferenciaként kapott szavazatokat jelentik.

⁸¹ Martin, 2015. 127-128.

⁸² Martin, 2015. 127-128.

ekkor veszítette el vezető pozícióját a pártok versenyében.⁸³ A Fianna Fáil visszaeséséből eleinte (a 2011-ben megtartott választásokon) az örök rivális, a Fine Gael tudott profitálni.

Az írországi pártrendszer átstrukturálódásának talán leginkább meghatározó – és a stabilitásra legnagyobb hatással levő – fejleménye a Sinn Féin nevű párt felemelkedése. A hosszú történelmi múltra visszatekintő, a Köztársaság politikai rendszerében azonban évtizedeken keresztül marginális, az ulsteri „problémás évek” alatt az IRA terrorszervezet mögött álló párt a kilencvenes évekre tudott a Köztársaság állandó politikai szereplőjévé válni.⁸⁴ A mára a paletta balszélére sorolható erő 2011-ben már alig maradt el a 10%-os támogatottságtól⁸⁵, azóta viszont kulcsszereplővé vált a pártrendszer destabilizálódásában.

Lényegében a Sinn Féin 2016-os (akkori szempontból) kiemelkedő szereplése okozta azt a patthelyzetet, ami elsőként vezetett a „polgárháborús törésvonal” valamiféle meghaladásához, vagy legalábbis áthidalásához. A múltja miatt akkor kizárt partnernek tekintett SF mellett a függetlenként bejutó képviselők (és a különféle új, elitkritikusnak tekinthető pártok színeiben bekerülő személyek) nagy száma⁸⁶ miatt ekkor lehetetlenné vált a korábbi minták alapján (FF egypárti, FG kisebb pártokkal koalíciós, vagy FF kis párt bevonásával koalíciós kormány alakítása a törvényhozók többségének támogatásával) a kormányalakítás.

2016-ban, miután sorozatban másodszor legyőzte a fő rivális Fianna Fáilt, a Fine Gael kezében maradt a lehetőség a kormányalakításra. A hivatalban levő kormányfőjük, Enda Kenny, folytathatta a kormányzást, azonban ezt csak a Fianna Fáil – legalább hallgatólagos – támogatásával tudta elérni.⁸⁷ Ez pedig már akkor a korábbi politikát meghatározó törésvonal keresztülmetszését jelentette.⁸⁸ Kenny után a kormányzást ciklus közben átvevő, szintén FG jelölt, Leo Varadkar kormánya is ingatag, kisebbségi kormány volt. Azt azonban, hogy az ötéves ciklus letelte előtt egy évvel előrehozott választást írtak ki, nem ez a tény okozta, hanem, hogy a kormányfő mindenképpen megerősített mandátummal bíró kormányt kívánt az országban, miután a szomszédos Egyesült Királyság 2020. január 31-én hivatalosan is kilépett az Európai Unióból. Ilyen szituációban pedig kulcskérdés, hogy milyen legitimitású kormány

⁸³ Ferriter, 2011.

⁸⁴ O’Leary, 2020.

⁸⁵ Ld.: The Irish Times, 2016.

⁸⁶ A szerző saját adatbázisa, a választási eredmények (The Irish Times, 2016.), illetve az Oireachtas (Írország Parlamentje) forrásai alapján.

⁸⁷ McDonald, 2016.

⁸⁸ Ld. Kavanagh, 2015.

működik Dublinban.⁸⁹ A megerősített mandátum és legitim kormány helyett a káoszt hozta el a február 8-ra kiírt választás. A kormányfő pártjának, a Fine Gaelnek a vereségét nem csak az demonstrálta, hogy két ciklust követően ismét visszaszorultak az ősi rivális mögé, hanem az is, hogy az országban a legtöbb szavazatot (első preferenciát) a modern időszak során először az eddig marginális, majd a kormányzatból kiszorított Sinn Féin szerezte meg. Ráadásul, a független jelöltként mandátumot szerző képviselők száma is 30 éves távlatban a legnagyobb lett.⁹⁰ Az immár három nagy párttal rendelkező írországi rendszerben így már – a régi logika szerinti – nagykoalíció sem lett volna képes többségi kormányt alakítani.

Az európai politikai palettán szélsőbalra sorolható (a kommunista, illetve radikális újbaloldali pártokkal közös európai konföderációban helyet foglaló) Sinn Féin felemelkedése mellett az írországi pártpolitikát jelentősen befolyásolták azok a támogatottsági arányukban kis pártoknak tekinthető erők, amelyek valamilyen módon a kapitalizmust, a globalizációt, a fennálló világgazdasági rendet bírálták. Mivel Írország a válság által leginkább sújtott országok közé tartozott – és ennek komoly társadalmi következményei is lettek – voltaképpen természetes, hogy ilyen erők teret nyertek a politikai életben.

A SF, valamint a kisebb, gazdasági rendszert bíráló erők megerősödése és megjelenése amellelt, hogy a konkrét gazdasági-társadalmi problémára kívántak valamiféle politikai választ adni, a többi itt említett példához hasonlatosan önmagukban a korábbi pártok által uralt rendszer kritikáját is jelentették.

A gazdasági válság miatt az ír pártrendszer egyelőre csak káoszt és bizonytalanságot hozó átalakulása mögött az a tényező is áll, hogy az egyébként hasonló ideológiai és szakpolitikai gyökerekkel rendelkező FF és FG vetélkedése immár nem jelentheti egy modern parlamentáris váltógazdálkodás alapjait.⁹¹

A jelen dolgozatban példaként áttekintett országok közül egyedül Írország az, ahol a kézirat lezártáig⁹² nem sikerült működő kormányt alakítani a vizsgált választásokat követően. Így a választás után három hónappal sem állt föl legitim kormány az országban, ami önmagában is bizonytalanságot növelő tényező, ráadásul a választások előrehozása

⁸⁹ Beesley, 2020.

⁹⁰ A szerző saját gyűjtése, a választási adatok alapján.

⁹¹ Kavanagh, 2015.

⁹² 2020. április 30.

indokaként felhozott Brexit, illetve a COVID-19 járvány még inkább stabil kormány meglétét igényelné.

3.4. Szlovákia

A fenti esetekhez képest bonyolultabb a kelet-közép-európai országokban a korábban meglévő mintázatokban fellelhető stabilitás főbb jellemzőinek lehatárolása. Mindazonáltal, a 2016. évi szlovákiai választás példája azt is mutatja, hogy alapvetően instabilabbnak tekinthető pártrendszerben is megjelenhet az inkonkluzív választás problémája, a korábbi mintázatok alapján egyértelmű törvényhozási többséget nem eredményező választások jelensége.

Szlovákia pártrendszere a közép-európai rendszerek között is kifejezetten instabilnak tekinthető.⁹³ Mégis, egészen 2016-ig viszonylag egyértelmű eredmények születtek a választásokon, és bár több kormány megbukott belső feszültségek és koalíciós konfliktusok miatt, a kormányalakítás folyamata általában egyszerűnek volt mondható. 2012 előtt a szlovák politika alapvetően a nacionalista-populista, illetve a nyugatbarát, reformer tömb versengésén alapult.⁹⁴ Ez leegyszerűsített megközelítés, hiszen a szereplők gyakran változtak a Csehszlovákia szétválását követő időszakban, összességében azonban elmondható, hogy mindkét tömb több pártot foglalt magába, változó szereplők voltak jelen, azonban a két tömb elhatárolódása jórészt világos volt.

Intézményes oldalról Szlovákiában kifejezetten gyenge a kormány, és azon belül is a kormányfő pozíciója.⁹⁵ Ennek jele az, hogy egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal is megbuktatható, továbbá ilyen indítvány az egyes miniszterekkel szemben is benyújtható.⁹⁶

Szlovákia választási rendszere is közvetett módon a gyenge kormányok irányába hat, hiszen tisztán arányos rendszerről van szó, ahol az ország egyetlen választókerületet alkot. A tiszta arányosságot egyedül az 5%-os általános parlamenti küszöb (pártszövetségek számára 7, illetve kettőnél több szervezet közös listája számára 10% a bejutás határa) torzíthatja el.⁹⁷ Ez abban az esetben érvényesülhet, ha viszonylag sok párt szerez jelentősebb számú, de a küszöböt el nem érő szavazatot. (Szlovákia instabil pártrendszere miatt erre viszonylag gyakran van példa.)

⁹³ Halász, 2016. 105.

⁹⁴ Horváth, 2012. 118.

⁹⁵ Halász, 2014. 325.

⁹⁶ Halász, 2014. 327-328.

⁹⁷ Halász, 2014. 123-124.

A szlovák pártrendszerben fontos szerepet töltenek be az ún. „erős emberek” által vezetett pártok. A kilencvenes években Vladimír Mečiar személye dominálta a szlovák politikát részben a saját maga köré felépített erőnek – és szövetségeseinek – köszönhetően, részben pedig olyan módon, hogy az ő személyével, politikájának stílusával és tartalmával szemben kovácsolódtak össze olyan széles pártközi koalíciók és szövetségek, melyek a politikai paletta másik tömbjét tették ki.⁹⁸ Utóbbi miatt nehéz is egészen pontosan körülhatárolni, milyen tömbökről is van vagy volt szó.

Kifejezetten a mečiar politikával szemben formálódó koalíciók kormányoztak az 1998-as, illetve a 2002-es választásokat követően, úgy, hogy egyébként mindkét választáson Mečiar pártja, a HZDS végzett az első helyen.⁹⁹ 2002 után az egykori erős ember karrierje leáldozott, helyét részben egy másik népszerű politikus és pártja vette át. 2003 óta, egészen 2020 februárjáig Robert Fico pártja, a magát szociáldemokrataként definiáló Smer (Irány) vezette a népszerűségi listákat Szlovákiában¹⁰⁰, és minden választáson ez az erő végzett az első helyen. Fico pártjának dominanciája ellenére 2010-ben mégsem tudott kormányon maradni, mert a Smerrel (és szövetségeseivel) szemben összefogtak a korábbi ellenzéki (vagy parlamenten kívüli) erők, és négy (gyakorlatilag öt) pártból álló koalíciós kormányt hoztak létre.¹⁰¹ A kormány létrehozása gyors volt, de nem bizonyult tartósnak ez a formáció. Mindenesetre, a politikai törésvonalak és konfliktusok ekkor is kirajzolták a potenciális szövetségek körét.

A korábbi Fico-ellenes koalíció 2012-re szétszakadt, legerősebb pártja rendkívüli mértékben (egy korrupciós botránynak köszönhetően) meggyengült, majd hamarosan el is tűnt palettáról.¹⁰² 2012-ben került sor eddigi egyetlen alkalommal arra, hogy egy erő (nevezetesen a Fico-féle Smer) abszolút többséget szerezzen a Nemzeti Tanácsban az egyébként ennek nem kedvező választási rendszerben. Ekkor tehát kevésbé volt politikai tétje a Ficóval és pártjával szemben álló oldal töredezettségének, a későbbiekben azonban ez már az egész szlovákiai rendszer stabilitására komoly teherként nehezedett.

Fico első, koalíciós kormányának a résztvevői a Smeren kívül a korábban vezető pártként funkcionáló Mečiar-féle HZDS, illetve a korábbi miniszterelnök állandó partnere, a nacionalista, magyarellenes Szlovák

⁹⁸ Enyedi-Casal-Bértoa, 2010. 15.

⁹⁹ Horváth, 2012. 116.

¹⁰⁰ Meseznikov, 2010., Horváth, 2012. 118-119., Poll of Polls, Slovakia

¹⁰¹ Horváth, 2012. 118.

¹⁰² Halász, 2016. 96.

Nemzeti Párt (SNS). A másik oldalon viszonylag állandó szereplőként voltak jelen a kereszténydemokraták (KDH, 1998 és 2006 között, majd 2010-11-ben kormányon)¹⁰³, a vezető jobbközép erővé váló, 2000-ben kisebb csoportokból megalakuló SDKÚ¹⁰⁴, a magyar nemzetiséget képviselő Magyar Koalíció Pártja, illetve 2010 után a részben abból kiváló csoportok által létrehozott, továbbra is a magyar képviselet ügyét felvállalni kívánó Híd-Most¹⁰⁵, illetve általában valamilyen liberálisnak tekinthető erő is részt vett ezekben a koalíciókban (1998-2002 között a későbbi államfő, Schuster pártja, a SOP¹⁰⁶, 2002-2006 között a médiamágnás Pavol Rusko nevéhez fűződő ANO¹⁰⁷, majd 2010 után a SaS¹⁰⁸, 2000 előtt pedig az SDKÚ egyik elődjének is tekinthető Szlovák Demokratikus Szövetség). Ezt a sokszínű társaságot egészítette ki 1998-2002 között a később marginalizálódó posztkommunista SDĽ¹⁰⁹, 1998 után az SDÚ és KDH által vezetett választási koalícióban is szereplő Szociáldemokrata Párt, a Zöldek, illetve az egykori társutas DS, 2010 után pedig az SaS listáján helyet kapó képviselőkből megalakuló, mára Szlovákia legnépszerűbb pártjává való Egyszerű Emberek és Független Személyiségek (OĽaNO).¹¹⁰

Ez mutatja, hogy nehéz bal-jobb szembenállásról beszélni, de azt is, hogy a Ficóval (korábban Mečiarral) szemben álló oldalon komoly összekötő erő volt a közös ellenfél.

Ezt a korábban ismertetett országok viszonyaihoz képest más módon stabil képletet írta felül a 2016-os inkonkluzív választás. 2016-ra jelentősen meggyengült a Smer (a megelőző 44%-os eredmény után csak 28,3%-ot szereztek¹¹¹), bekerült egy nehezen megfogható ideológiával rendelkező, egy nagyvállalkozó személye köré épült protestpárt (Sme Rodina – Család Vagyunk)¹¹², bekerült továbbá a kereszténydemokraták soraiból kilépő személyiség, Radoslav Procházka által alapított szintén protestpártként jellemezhető erő (Sieť – Háló)¹¹³, valamint a cigányellenes vonulásokat is szervező, nyíltan rasszista, és a többi párt által abszolút karanténban tartott erő, a Kotleba – Mi Szlovákiánk Néppárt.¹¹⁴

¹⁰³ Halász, 2016. 95. Horváth, 2012., 118.

¹⁰⁴ Halász, 2016. 95. Horváth, 2012. 118.

¹⁰⁵ Halász, 2016. 98-99.

¹⁰⁶ Halász, 2014. 246.

¹⁰⁷ Horváth, 2012. 118.

¹⁰⁸ Halász, 2016. 99-100.

¹⁰⁹ Lytvyn, 2015. 265., Halász, 2016. 108.

¹¹⁰ Halász, 2014. 128.

¹¹¹ Halász, 2016. 96.

¹¹² Halász, 2016. 97-98.

¹¹³ Halász, 2016. 98.

¹¹⁴ Halász, 2016. 97.

A 2016-os választást követően csak úgy tudott többségi kormány alakulni, hogy mögötte a korábbi meghatározó törésvonalat átlépő erők álltak. (Hiszen a Kotleba-féle erő eleve kizárt alternatíva volt a többi párt részéről.) A korábbiak alapján természetes szövetségnek tekinthető Smer-SNS koalícióhoz csatlakozott ebben a formátumban a Most-Híd, illetve a már a törvényhozás formális alakuló ülése előtt kettészakadt Siet' párt is. Az indok, ami ezt a komoly, a korábbi blokklogikának ellentmondó döntést magyarázta, a stabil kormány létrehozásának igénye volt a Most-Híd részéről. (A Háló bomlását már eleve magyarázta ebbe a nem várt koalíciós formátumba való beszállás ténye.)¹¹⁵

2016-ban tehát olyan koalíció alakult Szlovákiában, ami a korábbi blokklogikát áthidaló módon alakult meg. Ez a koalíció annak ellenére kitöltötte a négyéves mandátumát, hogy a Siet' párt közben saját megsemmisülése következtében meg is szűnt releváns tényező lenni (képviselőinek a kormány hivatalban maradásához elegendő része a Most frakciójában talált új politikai otthont magának¹¹⁶), továbbá a Smer és az SNS között 2017 nyarán komoly koalíciós válság zajlott le, illetve, hogy a társadalmat megrázó Kuciak-gyilkosság nyomán lemondásra kényszerült Robert Fico helyett végül is a korábbi házelnök, Peter Pellegrini vette át a miniszterelnöki pozíciót.¹¹⁷

A korábbiak szempontjából újszerűnek számító formula mindazonáltal hosszú távon áldozatokkal járt. A Smer elveszítette a 2020 februárjában tartott választásokon a vezető pozícióját (ez parlamenti váltógazdálkodás esetén természetesnek tekinthető fejlemény), a koalíciós partnerek közül pedig az SNS súlyos, a Most-Híd pedig megsemmisítő vereséget szenvedett ezen a megmérettetésen. Utóbbi oka egyértelműen a korábbi törésvonalat átlépő, a korábbi ellenfelekkel szövetkező politika fogadtatása volt a párt (korábbi) értelmiségi, illetve szavazói bázisában.

A 2020-as választásokat követően, a négy évvel azelőttihez képest meglepően hamar sikerült kormányt alakítani. Ennek azonban jelentős részben a szlovákiai választási rendszer fintora az oka: a parlamenti küszöbök miatt a sok elvesző szavazat következtében viszonylag kevés a mandátumszerzésre jogosult párt.¹¹⁸

Szlovákia pártrendszer destabilizációjában tehát más mechanizmus érvényesült. Egy eleve instabilabb pártszerkezettel bíró ország korábbi rendszerének megrendülése is mutathatja a pártrendszerek

¹¹⁵ Németh Takács, 2017.

¹¹⁶ Németh Takács, 2017.

¹¹⁷ Világgazdaság, 2018.

¹¹⁸ Ld. Elections 2020 to the National Council of the Slovak Republic

átalakulásának hatásait. Itt a kevésbé megfogható, és/vagy perszonalista pártok súlyának megnövekedése, továbbá a többi erő számára vállalhatatlan alternatíva megjelenése váltotta ki a kormányzati stabilitásra ható folyamatokat.

4. Konklúzió

A tanulmányban bemutatott példák eltérő módokon, azonban egyöntetűen bizonyítják, hogy a pártrendszerek átalakulása, illetve azok változásai komoly hatással vannak a kormányzati stabilitásra, mégpedig a destabilizálódás szempontjából. A destabilizálódás megnyilvánul a kormányalakítás során tapasztalható bizonytalanságokban, ami az úgynevezett inkonzulív választások egyre gyakoribbá válására vezethető vissza.

Közös a négy vizsgált országban a korábban viszonylag kiszámíthatónak tekinthető váltógazdálkodás, a kormányzati alternatívák egyértelmű volta, illetve az, hogy az elmúlt (mindegyik esetben 2015 utáni) időszakban ez az egyértelműség megdőlt, vagy legalábbis megrendült. Ennek oka pedig a pártrendszerek átalakulása volt, mely a korábban domináló erők meggyengülésében, valamint új pártok megjelenésében, illetve megerősödésében manifesztálódott. Fontos destabilizáló tényező, hogy ezek az új vagy megerősödő pártok többnyire olyan szereplők, akiket a többi párt egy része, vagy mindegyikük kizár a potenciális szövetségkötésből.

A korábban meghatározó pártok meggyengülésében kikerülhetetlen az az Európában általános tendencia, amely a szocialista-szociáldemokrata pártok meggyengülését vagy válságát jelenti. Az itt vizsgált országok közül is kisebb-nagyobb mértékben kettő közvetlenül érintett a szocialista pólus meggyengülésében (Németország, Svédország). Ennek meglehetősen sokrétű oka van, az egyik általános ok a pártok baloldali karakterének meggyengülése a „harmadik utas” kísérletek kezdeti sikereit követően.¹¹⁹ A kilencvenes-kétezres évekre ezek a pártok egyre kevésbé tudták magukat megkülönböztetni a jobbközép riválisoktól, bizonyos újonnan felmerülő szakpolitikai kérdésekben pedig nem tudtak karakteres válaszokat adni.

A pártrendszerek átalakulásának kormányzati stabilitást is befolyásoló közös pontja a gazdasági kihívás, konkrétan a 2008 utáni világgazdasági

¹¹⁹ Ld. Keating-McCrone (eds.), 2015.

válságnak, majd az azt követő euróválságnak a hatása a politikai versenyre.

Szintén komoly, és az itt tárgyalt esetek egy részében meghatározó folyamat a migrációs kérdés középpontba kerülése, a migráció, valamint a Nyugat-Európában már évtizedek óta jelen lévő bevándorló háttérű csoportok integrációjának vagy asszimilációjának kérdése. E komoly, társadalmi megrázkódtatásokkal is járó problémák kapcsán erősödnek meg olyan eddig nem létező, vagy marginális szereplők, akik a korábbi mainstream középpártok politikáját kritizálva tudnak maguknak bázist teremteni.

Több esetben felmerül a konkrét szakpolitikákkal kapcsolatban megfogalmazott kritikák mellett a Katz és Mair tanulmánya által felvetett „lázadás” a kartellpártok rendszere ellen, ami ehelyütt a korábban meglévő, gyökerekkel rendelkező és intézményes pártokkal szembeni kihívást, illetve új, a politikai palettára frissen belépő, és a korábbi szereplőkkel kritikus erők megjelenését mutatja.

A fenti tényezők mellett a pártrendszerek változásainak további általános jellegzetessége a kormányzati stabilitásra csak közvetetten kiható folyamat, a zöld pártok támogatottságának jelentős növekedése Nyugat-Európában. A hetvenes-nyolcvanas években még kifejezetten rendszerellenesnek, vagy legalábbis rendszerkritikusnak számító szereplők a kilencvenes években már részt vettek koalíciós kormányzatokban, általában kisebb koalíciós partnerként. Az ezredfordulót követően a zöld erők már mindenképpen mainstream pártoknak számítanak legalábbis a nyugat-európai palettákon. A 2010-es évektől azonban kétségtelen változás állt be ezen a téren is. A klímaváltozás kérdésének középpontba kerülése, illetve úgy általában a környezetszennyezéssel kapcsolatos problémák egyértelműen ezen pártok megerősödéséhez, néhol nagypárti (20%-os támogatottság fölötti) erővé válásához vezettek. E kérdések jelentőségének növekedése – illetve a zöldek betagozódása a politikai rendszerek fő áramába – azonban megnövelte a többi erő velük kapcsolatos együttműködési potenciálját (immáron nem csak baloldali koalíciók részesei, együttműködésük általánossá vált a jobbközép szereplőkkel is), így ez az erősödés nem vezetett a stabilitás közvetlen megrendüléséhez. Közvetett módon azonban – a politikai verseny fő kérdéseinek, illetve hangsúlyainak átrendeződése következtében – ez is hatással van arra, hogy megváltozik a koalíciókötés és pártközi szövetségkötés logikája, illetve az egyes pártok egymáshoz viszonyított súlya a politikai rendszerekben. Utóbbi főként a korábban potenciális

vezető kormánypártként szereplő szocialista-szociáldemokrata erők visszaszorulásában manifesztálódik.

Megjegyzésre érdemes, hogy a fenti esetek nagyobb részében (NSZK, Svédország, Írország) egyértelműen beszélhetünk a zöld erők megerősödéséről is.

Megkerülhetetlen tényező, hogy mindegyik itt vizsgált politikai rendszerben a kormányalakítás nehézségét nagyban erősítette, hogy olyan erők jelentek meg (vagy erősödtek meg korábban marginális státusukhoz képest), amelyeket az adott országban szélsőségesnek tekintenek. Az AfD, a Svéd Demokraták, a Mi Szlovákiánk Néppárt egyaránt olyan szereplő, amelyek a többi párt részéről teljes vagy legalább részleges elutasítással néznek szembe. Hasonló a probléma, a korábbi terrorizmust támogató múltja miatt az ír Sinn Féin párt esetében. A „szélsőségesek”¹²⁰ előretörése tehát mindegyik politikai rendszert komolyan érintő kihívás, nemcsak az itt tárgyalt országokban.

Felhasznált irodalom

Könyvek, tanulmányok

Aylott, Nicholas (2005): 'President Persson' – How Did Sweden Get Him? In.: *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies* (eds.: Poguntke, Thomas, Paul Webb). *Oxford University Press*; pp. 176-198.

Bobba, Giuliano, Antonella Seddone (2011): *Personal and Personalized Party – Notes on a Theoretical Framework*. London, PSA

Carballo-Cruz, Francisco (2011): *Causes and Consequences of the Spanish Economic Crisis*. In.: *Panoeconomicus*, 2011, 3. pp. 309-328.

Dahl, Robert A. (1990).: *Party Systems and Patterns of Opposition*. In: *The West European Party System* (ed. Peter Mair). *Oxford University Press*, pp. 296-301.

Dalton, Russell J., Wattenberg, Martin P. (2009): *Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Democracies*. In: *Parties without*

¹²⁰ Jóllehet, a nemzetközi sajtóban előszeretettel alkalmazott a „szélsőséges”, illetve populista kifejezés, jelen sorok szerzője ezt kevésbé tartja szerencsés kifejezésnek, legalábbis tudományos igényű munkákban. Mivel az egyes esetek jelentősen különböznek egymástól, nehéz egyértelmű kritériumot meghatározni, mit is érthetnénk egységesen szélsőséges erőkön. Éppen ezért ebben az esetben is a többi szereplő hozzájuk való viszonyulása dönti el a kérdést. Nem az tehát, hogy valójában mennyire számítanak ezek ténylegesen szélsőségesnek (néhány itt tárgyalt erő valóban az, némelyik kevésbé), hanem az a lényeges, hogy a többi szereplő miként tekint rájuk.

Partisans (eds.: Dalton, Russell J.; Wattenberg, Martin P.). *Oxford University Press*; pp. 3-16.

DeWinter, Lieven (1995): "The Role of Parliament in Government Formation and Resignation". In: Döring: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, pp. 115-151.

Enyedi Zsolt, Casal-Bértoa, Fernando (2010): Pártverseny-mintázatok és blokk-politika Kelet-Közép Európában. *Politikatudományi Szemle*, 2010./1., 7-30.

Fábián György (1999): A magyar választási rendszer kelet-közép-európai összehasonlításban. *Politikatudományi Szemle*, 1999./3., 107-126.

Gallagher, Michael (2009): Ireland: The Discreet Charm of PR-STV. In: *The Politics of Electoral Systems* (eds.: Gallagher, Michael, Mitchell, Paul). *Oxford University Press*. pp. 511-532.

Gallagher, Michael, Michael Laver, Peter Mair (2011): *Representative Government in Modern Europe*. McGraw-Hill Education, Maidenhead, Berkshire

Ganghof, Steffen, Christian Stecker (2015): Investiture Rules in Germany Stacking the Deck against Minority Governments. In: *Parliaments and Government Formation* (eds.: Rasch, Bjørn – Erik, Martin – Shane, Cheibub, José Antonio); *Oxford University Press*. pp. 67-85.

Grotz, Florian, Till Weber (2017): Prime Ministerial Tenure in Central and Eastern Europe. In: *Parties, Governments and Elites – The Comparative Study of Democracy* (eds.: Philipp Harfst, Ina Kubbe, Thomas Poguntke). *Springer VS*; pp. 229-248.

Halász Iván (2014): *Államfő, parlament, kormány – Az államszervezet fejlődése a Visegrádi országokban*. Budapest, Lucidus Kiadó

Halász Iván (2016): A 2016. évi szlovák parlamenti választások – Trendek, meglepetések, és dilemmák; In: *Parlamenti Szemle*, 2016./1., 93-112.

Harfst, Philipp (2000): *Government Stability in Central and Eastern Europe: The Impact of Parliaments and Parties*. Paper prepared for the ECPR Joint Session of Workshops Copenhagen, 14–19 April 2000, 34 s.

Horváth Attila (2012): Változatok az (in)stabilitásra – Átalakulóban a cseh és a szlovák pártrendszer. In: *Politikatudományi tanulmányok – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. Konferenciája 2012. április 20.* (szerk.: Antal Attila) Eötvös

Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Budapest 2012. 109-124.

Katz, R., Mair, P. (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party; *Party Politics*, 1995/1. (magyarul megjelent: *Politikatudományi Szemle*, 2001./3., 131-156.)

Kavanagh, Adrian P. (2015): An end to "CivilWar politics"? The radically reshaped political landscape of post-crash Ireland. *Electoral Studies* 38 (2015) 71-81.

Kostadinova, Tatiana, Barry Levitt (2014): Toward a Theory of Personalist Parties: Concept Formation and Theory Building. *Politics & Policy*, Volume 42, No. 4 (2014): 490-512.

Laver, Michael (2003): Government Termination. *Annual Review of Political Science* 6.1 pp. 23-40.

Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, London (Yale University Press), 351 p.

Lucardie, Paul (2000): Prophets, Purifiers, and Prolocutors – Towards a Theory on the Emergence of New Parties. *Party Politics*, Vol. 6, No. 2, pp. 175-185.

Lytvyn, Vytaly (2015): Types of cabinets and cabinet stability in Central and Eastern European parliamentary democracies (1990–2013). *Studium Europy Śródkowej i Wschodniej; Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie; Kutno*

Mair, Peter (2007): *Party Systems and Alternation in Government, 1950-2000: Innovation and Institutionalisation*. Florence and Amsterdam, Netherlands

Mair, Peter (1996): Party Systems and Structures of Competition. In: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (edited by Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris); Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 83-106.

Martin, Shane (2015): Government Formation in Ireland: Learning to Live Without a Majority Party. In: *Parliaments and Government Formation* (eds.: Rasch, Bjørn – Erik, Martin – Shane, Cheibub, José Antonio). Oxford University Press, pp. 121-135.

McCrone, David, Michael Keating (2015): Social Democracy in Crisis: Outlining the Trends in Western Europe. In: *The Crisis of Social*

Democracy in Europe. (eds: Michael Keating and David McCrone), Edinburgh University Press, pp. 28-46.

Milner, Henry (2015): Can Swedish Social Model Survive the Decline of Social Democrats? In: The Crisis of Social Democracy in Europe, (eds: Michael Keating and David McCrone), Edinburgh University Press, pp. 107-124.

Mráz Ágoston Sámuel (2015): A berlini köztársaság – Változások és dilemmák a német politikai rendszerben 1990-től 2013-ig, különös tekintettel annak mintajellegére. Doktori (PhD) értekezés, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola (forrás: <https://mrazagoston.hu/wp-content/uploads/2016/02/doktori-disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf>)

Olson, David M. and Ilonszki, Gabriella (2011): 'Two Decades of Divergent Post-Communist Parliamentary Development'. The Journal of Legislative Studies, 17: 2, 234-255

Poguntke, Thomas (2005): A Presidentializing Party State? The Federal Republic of Germany. In: The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies (eds.: Poguntke, Thomas, Paul Webb), Oxford University Press; pp. 63-87.

Poguntke, Thomas, Paul Webb (2005): The Presidentialization of Politics in Democratic Societies – A Framework for Analysis. In: The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies (eds.: Poguntke, Thomas, Paul Webb); Oxford University Press; pp. 1-25.

Report on Choosing the Date of an Election (2007): European Commission for Democracy through Law. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 22nd meeting (Venice, 18 October 2007)

Resing, Volker (2016): Kancellárgépezet – A CDU működése. Bp., Dialóg Campus

Saalfeld, Thomas (2009): Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System. In: The Politics of Electoral Systems (eds.: Gallagher, Michael, Mitchell, Paul) Oxford University Press. pp. 209-229.

Sartori, Giovanni (2005): Parties and Party Systems – A Framework for Analysis. ECPR Press

Strøm, Kaare, Ian Budge, Michael Laver (1994): Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies. American Journal of Political Science, Vol. 38, No. 2. (May, 1994), pp. 303-335.

Warwick, Paul (1994): *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge (Cambridge University Press), 182 p.

Webb, Paul, Thomas Poguntke, Robin Kolodny (2011): *The Presidentialization of Party Leadership? Evaluating Party Leadership and Party Government in the Democratic World*; Paper presented to Annual Meeting of the American Political Science Association, 1-4 September 2011. pp. 77-98.

Wockelberg, Helena (2015): *Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden*. In: *Parliaments and Government Formation* (eds.: Rasch, Bjørn – Erik, Martin – Shane, Cheibub, José Antonio); Oxford University Press. pp. 233-249.

Wolinetz, Steven B. (2004): *Classifying Party Systems – Where Have All the Typologies Gone?* Winnipeg, Manitoba

Újságcikkek

Beesley, Arthur (2020): Ireland's Varadkar calls February 8 general election. *Financial Times* <https://www.ft.com/content/62183384-36c4-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4> (letöltve: 2020. 04.29.)

Deutsche Welle (2015): Jamaica or Traffic Light? What Comes Next. *Deutsche Welle* <https://www.dw.com/en/jamaica-or-traffic-light-what-comes-next/a-1714057> (letöltve: 2020. 04.29.)

Deutsche Welle (2017): Germany ends 2017 without a government for Angela Merkel. *Deutsche Welle* <https://www.dw.com/en/germany-ends-2017-without-a-government-for-angela-merkel/a-41930054> (letöltve: 2020. 04.29.)

Deutsche Welle (2018): Germany: Martin Schulz steps down as SPD head. *Deutsche Welle* <https://www.dw.com/en/germany-martin-schulz-steps-down-as-spd-head/a-42574343> (letöltve: 2020. 04.29.)

Ferriter, Diarmaid (2011): Recapturing relevance a huge challenge for FF. *The Irish Times* <https://www.irishtimes.com/opinion/recapturing-relevance-a-huge-challenge-for-ff-1.560434> (letöltve: 2020. 04.29.)

Henley, Jon (2017): German elections 2017: Angela Merkel wins fourth term but AfD makes gains – as it happened. *The Guardian* <https://www.theguardian.com/world/live/2017/sep/24/german-elections-2017-angela-merkel-cdu-spd-afd-live-updates> (letöltve: 2020. 04.29.)

Johnson, Simon, Niklas Pollard (2019): Sweden's Lofven edges towards second PM term after deal with centre-right. *Reuters UK*

<https://uk.reuters.com/article/uk-sweden-politics/swedish-parties-make-deal-to-end-months-of-deadlock-aftonbladet-idUKKCN1P50XB> (letöltve: 2020. 04.29.)

Meseznikov, Grigorij (2010): A győztes veresége Szlovákiában. Népszabadság online http://nol.hu/kulfold/20100619-a_gyoztes_veresege-707191 (letöltve: 2020. 04.29.)

McDonald, Henry (2016): Enda Kenny wins second term as Ireland's prime minister. The Guardian <https://www.theguardian.com/world/2016/may/06/enda-kenny-wins-second-term-as-irelands-prime-minister> (letöltve: 2020. 04.29.)

Németh Takács Henrietta (2017): Roman Brecely távozik a Siet éléről. Körkép.sk <https://korkep.sk/cikkek/friss-hirek/2017/05/10/roman-brecely-tavozik-a-siet-elerol/> (letöltve: 2020. 04.29.)

O'Leary, Naomi (2020): Sinn Féin surge makes Irish political history. Politico <https://www.politico.eu/article/sinn-fein-surge-makes-irish-political-history-irish-election-3-way-tie/> (letöltve: 2020. 04.29.)

Sennero, Johan, Johan Ahlander (2018): Sweden faces political impasse after far-right election gains. Reuters <https://www.reuters.com/article/us-sweden-election/sweden-faces-political-impasse-after-far-right-election-gains-idUSKCN1LQ0U1> (letöltve: 2020. 04.29.)

The Irish Times (2016): Results for 2011 <https://www.irishtimes.com/election-2016/results-2011> (letöltve: 2020. 04.29.)

Világgazdaság (2018): Lemondott a szlovák miniszterelnök. <https://www.vg.hu/kozelet/lemondott-szlovak-miniszterelnok-830029/> (letöltve: 2020. 04.29.)

Poll of Polls, Germany (2020): Politico <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/germany/> (letöltve: 2020. 04.29.)

Poll of Polls, Slovakia (2020): Politico <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/slovakia/> (letöltve: 2020. 04.29.)

Választási eredmények

Election 2020 to The National Council of the Slovak Republic: <https://volbysr.sk/en/data02.html> (letöltve: 2020. 04.29.)

Landtagswahl, Thüringen (2019):

<https://wahlen.thueringen.de/datenbank/wahl1/wahl.asp?wahlart=LW&wahljahr=2019&zeigeErg=Land> (letöltve: 2020. 04.29.)

Valmyndigheten: <https://www.val.se/> (megtekintve: 2020. 04.29.)

Wahlergebnisse, Sachsen (2019):

https://www.wahlen.sachsen.de/LW_19.php?ptabs=%7B%22%23tab-stimmenverteilung%22%3A1%7D (letöltve: 2020. 04.29.)

Írország kétkamarás parlamentjének honlapja: Houses of the Oireachtas <https://www.oireachtas.ie/>

A Riksdag honlapja (Svédország): Sveriges Riksdag <https://www.riksdagen.se/en/>

The impact of the transformation and destabilization of party systems on the government stability in Europe in the 2010s Summary

This paper examines a quite new phenomenon in European parliamentarism. The prevalence of inconclusive elections, events that do not have a clean result, is common in Europe since the economic crisis and the immigration crisis. This phenomenon concerns such countries that had very stable governments. This paper presents and analyses four countries that had inconclusive elections in the recent years. The Federal Republic of Germany, Sweden, Ireland and Slovakia are examples of the transformation of party systems with emerging new, anti-establishment parties and with declining old, 'systemic' parties. This process is the most important factor causing inconclusive elections.